มูลนิธิภูมิปัญญา

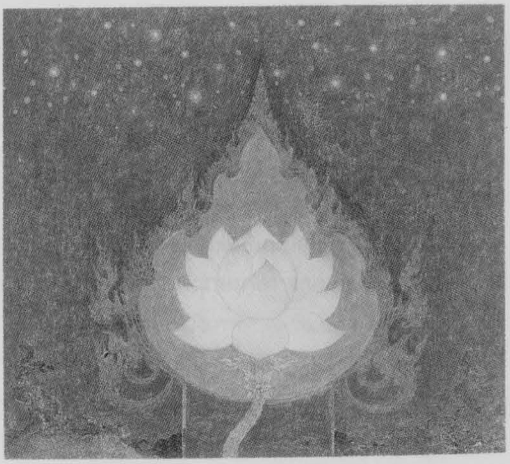
สกว TRF

พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค

แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา

ดร.อภิชัย พันธเสน

พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค



ตอนที่ ๑

แนวคิด ทฤษฎี และ ภาพรวมของการพัฒนา

ดร.อภิชัย พันธเสน
รองศาสตราจารย์คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ChangeFusion สสส. TRRM เครือข่ายจิตอาสา VolunteerSpirit Network

เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License **ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง** เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

มูลนิธิภูมิปัญญา สกว

มูลนิธิภูมิปัญญา ด้วยความร่วมมือจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เสนอผลงานทางวิชาการ

พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค

แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา

ดร.อภิชัย พันธเสน

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ 974-836-04-6

พิมพ์ครั้งแรก กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

เจ้าของ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา มูลนิธิภูมิปัญญา

บรรณาธิการ ธรรมเกียรติ กันอริ

สำนักงาน มูลนิธิภูมิปัญญา

๖๕/๑๖ หมู่ ๔ ซอยวัดชัยพฤกษมาลา ถนนปิ่นเกล้า-นครชัยศรี

ตลิ่งชัน กรุงเทพฯ ๑๐๑๗๐

โทรศัพท์ ๘๘๒-๑๐๑๐ โทรสาร ๔๓๔-๑๓๘๕

....

จัดทำรูปเล่ม สำนักพิมพ์อมรินทร์

บรรณาธิการศิลปกรรม เอกจิตร โพธิ์ปลั่ง

ศิลปกรรม อุดมลักษณ์ สภาพ

คอมพิวเตอร์ สุรัญญา ลายโถ, ทัศนีย์ วิริยะเจริญทรัพย์

พิสูจน์อักษร อมราลักษณ์ เชยกลิ่น, โสภี เรืองพยัคฆ์

ผู้จัดการสำนักพิมพ์ มนทิรา วงศ์ชะอุ่ม

ฝ่ายประสานงานการผลิต ไตรรัตน์ ทรงเผ่า

แยกสีและพิมพ์ที่

บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน)

๖๕/๑๖ หมู่ ๔ ซอยวัดชัยพฤกษมาลา ถนนปิ่นเกล้า-นครชัยศรี

ตลิ่งชัน กรุงเทพฯ ๑๐๑๗๐

โทรศัพท์ ๘๘๒-๑๐๑๐ โทรสาร ๔๓๓-๒๗๔๒, ๔๓๔-๑๓๘๕

จัดจำหน่ายทั่วประเทศโดย บริษัทอมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ จำกัด

๖๕/๖๐-๖๒ หมู่ ๔ ซอยวัดชัยพฤกษมาลา ถนนปิ่นเกล้า-นครชัยศรี

ตลิ่งชัน กรุงเทพฯ ๑๐๑๗๐

โทรศัพท์ ๘๘๒-๑๐๑๐ โทรสาร ๔๓๔-๑๓๘๔

ขออุทิศคุณประโยชน์ ถ้าหากจะพึงมีจากหนังสือเล่มนี้ เป็นคุรุบูชา

แด่

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

อาจารย์ผู้ให้ความรู้ ความคิด จิตสำนึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่ท่านเป็นผู้บุกเบิกให้สังคมไทยได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาชนบทไทย ในแนวทางที่แตกต่างไปจากการดำเนินงานตามแบบของทางราชการ ภายหลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับหนึ่ง (๒๕๐๔-๒๕๐๙) เป็นต้นมา

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยการกระตุ้นและให้กำลังใจอย่างสำคัญ โดยรองศาสตราจารย์วรากรณ์ สามโกเศศ ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และขอขอบคุณอาจารย์สุรัสวดี หุ่นพยนต์ ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการช่วยเสนอเนื้อหาและเอกสารประกอบการสอนช่วงที่ได้สอนวิชานี้ร่วมกัน ในขณะเดียวกันหนังสือเล่มนี้ก็ได้รวบรวมความคิดเห็น งานเขียนและงานวิจัยของนักวิชาการและนักคิดนักเขียนอิสระเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้อ้างอิงเอาไว้ในบทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานวิจัยเป็นส่วนมากของผู้เขียนเอง ผู้เขียนจึงใคร่ขอขอบคุณท่านต่าง ๆ เหล่านั้น ที่ได้ช่วยให้ความคิดผ่านผลงานของท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนใคร่ขอบคุณผู้ที่อ่านร่างหนังสือเล่มนี้สองท่าน ในขณะที่ยังอยู่ในรูปของคำสอนประกอบคำบรรยาย ได้ให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนช่วยแก้ไขจุดที่บกพร่องโดยผู้เขียนไม่มีโอกาสทราบชื่อท่านดังกล่าว จึงไม่สามารถเอ่ยนามท่านไว้ ณ ที่นี้

ในการพิมพ์หนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณท่านอาจารย์เอกวิทย์ ณ ถลาง ประธานมูลนิธิภูมิปัญญา ผู้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้มูลนิธิจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ ขอขอบคุณ**กองทุนสนับสนุนการวิจัย** ที่มีส่วนสนับสนุนการพิมพ์ในครั้งนี้ และใคร่ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ประเวศ วะสี ผู้ที่ให้แนวความคิดและปัญญาแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด และผู้ที่มีส่วนสำคัญที่ช่วยให้งานเขียนสำเร็จออกมาเป็นรูปเล่มอย่างที่เห็นอยู่ในขณะนี้ คือ คุณธรรมเกียรติ กันอริ

ในที่สุดผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่พิมพ์ดีดของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นจำนวนมากที่ช่วยพิมพ์บทต่าง ๆ ในหนังสือเล่มนี้ในช่วงที่เป็นเอกสารประกอบคำบรรยาย ส่วนผู้ที่พิมพ์ร่างสุดท้าย คือ คุณจันทร์พิไล ล้อ คุณสมร เมืองเผือก และคุณพรทิพา กรภิญโญภาพ ขอขอบคุณคุณเรวัต แซ่ลิ้ม ที่ช่วยเขียนภาพและดำเนินงานด้านเทคนิคเกี่ยวกับการจัดพิมพ์ต้นฉบับคำบรรยาย ขอบคุณคุณสมชาย กำเนิดแสง ที่ช่วยหาเอกสารอ้างอิง และตรวจแก้งานพิมพ์อย่างเข้มแข็ง และขอขอบคุณคุณบังอร พันธเสน ภรรยาผู้ที่หนุนช่วยให้กำลังใจแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องในหนังสือเล่มนี้ ซึ่งเชื่อว่ายังมีอีกเป็นอันมาก ผู้เขียนจะปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

คำนำ

"ความยั่งยืนของสังคมชนบทคือกุญแจของความยั่งยืนของสังคมทั้งหมด" นี้เป็นเรื่องที่ควรทำความเข้าใจ และเป็นความสำคัญของงานของ ดร.อภิชัย พันธเสน เล่มนี้

ธรรมชาติมีปรกติอยู่ในดุลยภาพหรือปรับตัวไปสู่ดุลยภาพ ดุลยภาพคือความเป็นปรกติ ความสงบ ความยั่งยืน หรือสุขภาพ เมื่อองค์ประกอบต่าง ๆ ในร่างกายของเราอยู่ในภาวะสมดุล เราก็มีความเป็นปรกติ หรือมีสุขภาพดี โรคหรือความป่วยเจ็บเกิดจากการเสียดุลยภาพ ถ้าเสียมากก็วิกฤติ ถ้าเสียมากขึ้นอีกก็แตกสลาย

วิกฤติการณ์ของมนุษย์ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมเรียกว่าวิกฤติการณ์ทางสังคม เกิดขึ้นเพราะการเสียดุลยภาพ การที่สังคมจะมีความเป็นปรกติหรือสันติภาพนั้นต้องมีดุลยภาพ ในกรอบใหญ่ที่สุด คือ การดำรงอยู่ร่วมกันอย่างได้ดุลยภาพระหว่างมนุษย์ทั้งหมดและธรรมชาติทั้งหลาย ถัดไปก็เป็นดุลยภาพระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ทุกประเภท เช่น ดุลยภาพระหว่างกายกับใจ ระหว่างมนุษย์กับสังคม ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ ระหว่างเมืองกับชนบท ระหว่างประเทศกับประเทศ เป็นต้น

ชนบทเป็นพื้นฐานของธรรมชาติ คือ สิ่งแวดล้อม ชีวิต สังคม หรือเป็นพื้นฐานของวัฒนธรรม

เดิมไม่มีเมือง มีแต่ชนบท ชนบทเป็น**ระบบ** ประกอบด้วยธรรมชาติแวดล้อมและสังคม ธรรมชาติแวดล้อมประกอบด้วยดิน น้ำ ป่า และสรรพชีวิตทั้งหลายซึ่งเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ต้นไม้จับคาร์บอนออกจากบรรยากาศ ป่าไม้อันมหึมาเป็นเครื่องฟอกอากาศ และเป็นตัวกำกับการหมุนเวียนของน้ำ กล่าวคือ จับน้ำจำนวนมากไว้แล้วค่อย ๆ ปล่อยเป็นต้นน้ำลำธารที่ไหลชโลมดินแดน จากภูเขาสู่ทะเล ยังสรรพชีวิตให้เป็นไปได้ เพราะธรรมชาติเช่นนี้จึง

เกิดชีวิตนานาพันธุ์ ซึ่งเรียกว่าความหลากหลายทางชีวภาพ ความหลากหลายทางชีวภาพทำให้มีความสมดุล และท่ามกลางความสมดุลของธรรมชาติมนุษย์ถือกำเนิดขึ้นมา และดำรงอยู่ร่วมกับธรรมชาติ สังคมชนบทเป็นชุมชน ชุมชนคือการดำรงชีวิตร่วมกันของคนทั้งหมดอย่างสัมพันธ์กับธรรมชาติ วิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มชน คือวัฒนธรรม ชนบทคือวัฒนธรรม

เมืองเกิดขึ้นภายหลังที่มนุษย์ประกอบการงานเฉพาะทาง และเกิดความจำเป็นต้องแลกเปลี่ยนสินค้า เมืองคือสถานที่แลกเปลี่ยนสินค้า และเป็นที่อยู่ของผู้มีอาชีพอื่น ๆ อันเป็นไปได้เพราะความสำเร็จของภาคเกษตรกรรม กล่าวคือ เดิมมนุษย์ทุกคนต้องหาอาหารกินทุกวัน อันเป็นพื้นฐานของการมีชีวิต เช่นเดียวกับสัตว์ เมื่อการเกษตรสามารถผลิตอาหารได้มากก็ปลดปล่อยคนจำนวนหนึ่งที่ไม่ต้องผลิตอาหารให้ไปทำหน้าที่อื่นได้ เช่น เป็นผู้ปกครอง เป็นทหาร เป็นครู เป็นพ่อค้า ฯลฯ

ถ้าเมืองดำรงอยู่โดยรู้คุณค่าของชนบท และมีพฤติกรรมที่ส่งเสริมชนบท ก็จักเกิดดุลยภาพ แต่ถ้าเมืองตกอยู่ในอวิชชา และกระทำการอันก่อให้เกิดการทำลายระบบชนบท ชนบทย่อมเจ็บป่วยและวิกฤติ เนื่องจากเมืองกับชนบทไม่ได้แยกกัน วิกฤติการณ์ของชนบทย่อมก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ในเมืองด้วย กลายเป็นวิกฤติการณ์ของสังคมทั้งหมด การพัฒนาสมัยใหม่ที่แล้วมาเป็นการพัฒนาที่ทอดทิ้งชนบทหรือทำลายชนบท การศึกษาทั้งระบบเป็นการศึกษาที่มุ่งเมืองทิ้งชนบท การศึกษาอย่างนี้จึงทำให้เสียสมดุลในสังคม ในขณะที่มหาวิทยาลัยมุ่งกันแข่งจัดการสอนมินิเอ็มบีเอ มหาวิทยาลัยเกือบไม่มีความรู้เกี่ยวกับชนบทเลย ระบบการศึกษาของเราทั้งหมดจึงเกือบไม่ได้ช่วยให้ชนบทเข้มแข็งเลย ฉะนั้นการที่ ดร.อภิชัย พันธเสน อาจารย์เศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความสนใจเรื่องชนบท จึงมีความสำคัญยิ่งนัก

เพราะความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับชนบทเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเข้มแข็งของชนบทขยายตัวออกไปได้ วิชาการในที่นี้หมายถึงองค์ความรู้ แนวคิดหรือทฤษฎี การลงมือปฏิบัติ และการวิจัยที่จะสร้างความรู้ให้งอกงามยิ่งขึ้น หนังสือชื่อ **"พัฒนาชนบทไทย"** ของ ดร.อภิชัย เล่มนี้จึงมีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือทางปัญญาเกี่ยวกับชนบทสำหรับพหุชน ถ้าได้มีการช่วยกันสานต่อปัญญาเกี่ยวกับชนบท ก็จะช่วยแก้วิกฤติการณ์ทางสังคม และก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสันติ

อนึ่ง ดร.อภิชัย พันธเสน ต้องการอุทิศผลงานนี้แก่อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในโอกาสที่ท่านอายุครบ ๘๐ ปี ซึ่งต้องนับว่าเป็นการสอดคล้องกับการที่ปูชนียบุคคลผู้นั้นได้เล็งเห็นการณ์ไกลในเรื่องชนบทมานาน ดังที่ท่านได้ก่อตั้งมูลนิธิบูรณะชนบทฯ และเป็นผู้ริเริ่มชักชวนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกันในโครงการลุ่มแม่น้ำแม่กลอง หากโครงการนั้นมิชะงักไปเพราะวิกฤติการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ป่านนี้สังคมไทยคงมีปัญญาที่มีดุลยภาพยิ่งกว่านี้ ในวาระที่ท่านอาจารย์ป๋วยเจริญชนมายุครบ ๘๐ ปี และมีลูกศิษย์เรียบเรียงเรื่อง "พัฒนาชนบทไทย" ขึ้นเช่นนี้ หวังว่าการอุดมศึกษาไทยคงจะได้สติระลึกรู้ถึงการอันเป็นเรื่องสำคัญที่ขาดไปในระบบสติปัญญาของคนไทย และช่วยกันแก้ไขให้เกิดความสมบูรณ์

(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี)

ประธานมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

กรรมการมูลนิธิภูมิปัญญา

ถ้อยแถลง

มูลนิธิภูมิปัญญามีความภูมิใจที่ได้มีส่วนสนับสนุนเผยแพร่ผลงานทางความคิดของอาจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน ภายใต้ชื่อเรื่อง **พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค** ด้วยเห็นว่าเป็นงานบุกเบิกทางความคิดที่มีความกล้าหาญ กล้าหาญอย่างไร ? กล้าหาญที่ "แหวกวงล้อมในทฤษฎีที่พัฒนาจากตะวันตก" ตามคำประกาศของ ดร.อภิชัยเอง ในการค้นคว้าเรียบเรียงงานสำคัญชิ้นนี้ ดร.อภิชัยได้ใช้ความรู้ความสามารถรอบด้านมองสังคมไทยโดยเฉพาะชนบทไทยเป็นองค์รวม ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา การศึกษา และวัฒนธรรม นับได้ว่าเป็นงานค้นคว้าเรียบเรียงที่ได้ศึกษาอย่างรู้รอบ ที่สำคัญยิ่งเช่นกันก็คือ ดร.อภิชัยเป็นผู้ที่ได้เข้าไปสัมผัสชีวิตชาวบ้านหลายแห่งหลายพื้นที่อย่างจริงจัง มิได้คิดเอาเองบนหอคอยงาช้าง งานนี้จึงเป็นงานที่เท้าแตะดิน ขณะเดียวกันก็รู้โลกกว้าง รู้เชิงทฤษฎี รู้ปัญหากระแสหลัก รู้ทางเลือกตามพื้นฐานวัฒนธรรม-วิถีชีวิตของไทย ด้วยความเข้าใจเช่นนี้ มูลนิธิภูมิปัญญาจึงเห็นคุณค่าของงานชิ้นนี้ว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจการพัฒนาชนบทไทยกันเสียใหม่ ไม่เฉพาะแต่นักศึกษาปริญญาตรี-โท-เอก เท่านั้น แต่วิญญูชน โดยเฉพาะข้าราชการและคนทำงานองค์กรเอกชน ก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากผลงานการค้นคว้าเรียบเรียงครั้งนี้เช่นกัน

เนื่องจากงานนี้จัดพิมพ์เป็นรูปเล่ม เป็นงานชิ้นใหญ่ที่มีความยาวหลายร้อยหน้า เพื่อความสะดวกต่อการอ่าน ท่านผู้เขียนคือ ดร.อภิชัย จึงได้ตกลงกับทางมูลนิธิภูมิปัญญา แบ่งเนื้อหาออกเป็นสามตอน ตอนแรกหรือเล่มที่หนึ่งให้ชื่อว่า **วิจารณ์ทฤษฎีการพัฒนาชนบท** ตอนที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารระดับท้องถิ่นที่มีผลกระทบโดยตรงต่อการ

พัฒนาชนบท ส่วนตอนที่สาม เป็นเรื่องเกี่ยวกับทางเลือกใหม่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งจะได้จัดพิมพ์เผยแพร่ตามมาโดยเร็วต่อไป อนึ่ง การที่ **กองทุนสนับสนุนการวิจัย** สนับสนุนให้ ดร.อภิชัยค้นคว้าเรียบเรียงเรื่องนี้ขึ้น ก็นับว่าเป็นเครื่องประกันคุณภาพและคุณค่า-สารประโยชน์อยู่แล้วในตัว ผมไม่จำเป็นต้องเอ่ยอ้างอะไรอีกให้มากความมากพิธี

ในนามของมูลนิธิภูมิปัญญา ผมมีความเชื่อมั่นว่า สารัตถะของหนังสือเล่มนี้รวมทั้งอีกสองเล่มที่จะจัดพิมพ์เผยแพร่ตามมา จะเป็นความรู้ ความคิดและทางเลือกอันเหมาะสมของการพัฒนาชนบทไทยให้สอดคล้องกับปัญหา-ความต้องการ ตลอดจนรากฐานทางวัฒนธรรมของคนไทย งานชิ้นนี้เกิดขึ้นจากสติปัญญา น้ำพักน้ำแรง และมุมมองที่รอบรู้อย่างเป็นตัวของตัวเองของนักวิชาการที่นับถือได้คนหนึ่ง ผลงานความคิดนี้ค่อนข้างจะออกมาช้าไปเมื่อคำนึงถึงความหลงผิดและความเสียหายซับซ้อนที่ได้เกิดขึ้นแล้วแก่ชีวิตคนชนบท แต่ไม่ช้าเลยสำหรับการปรับเปลี่ยนความคิดและทิศทางกันเสียใหม่ เพื่อหลีกเลี่ยงหายนะ สังคมไทยขาดแคลนคนที่รู้จักชีวิต รู้จักบ้านเมืองของเราเองดีเท่า ๆ กับที่เข้าใจโลกซึ่งเปลี่ยนแปลงรวดเร็วซับซ้อน นักวิชาการที่ดีน่าจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งสองด้านนี้ประกอบกัน งานค้นคว้าเรียบเรียงของ ดร.อภิชัยทำให้พวกเราหลายคนเกิดความหวังและดีใจว่า งานความคิดที่สมดุลดีตามความหมายข้างต้นนี้มีอยู่ และน่าจะมีมากขึ้นต่อ ๆ ไป

ข้อเขียนของ ดร.อภิชัยดังปรากฏในเล่มนี้ เป็นการวิเคราะห์ วิพากษ์ทฤษฎีและแนวทางการพัฒนาชนบทที่ตรงไปตรงมา ย่อมโต้แย้งได้และก็ควรจะเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อความเติบโต-แข็งแกร่งทางปัญญาของคนไทยในยุคนี้ เพื่อชีวิตที่ดีกว่าในอนาคตอันจะเป็นรุ่งอรุณของศตวรรษใหม่อยู่แล้ว ที่แล้วมา

การพัฒนาของเราเป็นไปในทางที่เอาอย่างคนอื่นเขาไปเรื่อย ๆ เมื่อมามีสติปัญญาคมกล้าบนข้อเท็จจริงในบริบททางสังคมวัฒนธรรมไทย แล้วขยายผลให้มีการรับรู้-โต้แย้ง-ขัดเกลาให้มากยิ่งขึ้น ก็จะกลายเป็นกระบวนการทางความคิดอันย่อมนำไปสู่การกระทำที่เป็นทางออกทางเลือกที่ดีกว่าเดิมได้มาก ที่กล่าวมานี้สอดคล้องกับปณิธานของมูลนิธิภูมิปัญญา เราจึงได้สนับสนุนงานนี้ด้วยความเต็มใจและภูมิใจทุกประการ

(เอกวิทย์ ณ ถลาง)
ประธานมูลนิธิภูมิปัญญา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙

คำปรารภ

ถึงแม้ว่างานพัฒนาชนบทไม่ว่าจะเป็นงานที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคประชาชนที่ต่างก็ให้ความสำคัญแก่งานนี้มาก แต่เป็นที่น่าประหลาดใจว่ายังไม่มีการเขียนตำราอย่างเป็นระบบ เพื่อนำมาใช้สอนในวิชานี้ ความยากประการหนึ่งในการเขียนตำราสำหรับวิชานี้ จากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้เขียนซึ่งได้ทำการสอนวิชานี้ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี เกิดจากความเป็นลักษณะสหวิชาการของวิชาดังกล่าว โดยที่ผู้เขียนตำราลักษณะนี้จะต้องมีความเข้าใจในวิชาการต่าง ๆ ในสาขาสังคมศาสตร์ในความหมายที่กว้าง ซึ่งจะต้องเริ่มจากความรู้ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง สังคมวิทยา มานุษยวิทยา ตลอดจนวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นวิถีชีวิตของชุมชนด้วย และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะต้องกล้าที่จะแหวกวงล้อมจากความเชื่อในทฤษฎีที่พัฒนาจากตะวันตก ที่ได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมานาน ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดเหล่านั้นตั้งอยู่บนรากฐานกรอบความคิด ตลอดจนวัฒนธรรมที่แตกต่างจากลักษณะข้อเท็จจริงในสังคมตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทย ที่สำคัญที่สุดก็คือ เมื่อมีการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับการพัฒนา ย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องอธิบายการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์หรือผลพวงจากการพัฒนา ซึ่งในที่สุดผู้เขียนจะต้องแสดงจุดยืนแน่ชัดว่าอยู่เคียงข้างผู้ด้อยโอกาสหรือผู้สูญเสียโอกาสในสังคม อาจจำเป็นจะต้องเผชิญหน้าหรือท้าทายแนวความคิดกระแสหลักอันได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาช้านาน จนได้กลายเป็นภูมิปัญญาที่ได้ยอมรับกันแล้วโดยทั่วไป (conventional wisdom) จึงเป็นการยากที่จะท้าทายภูมิปัญญาดังกล่าว

ความยากอีกประการหนึ่งในการเขียนตำราที่เกี่ยวกับเรื่องของไทยก็คือจะต้องมีงานวิจัยค้นคว้าที่อาจจะนำมาอ้างอิงหรือสนับสนุนได้มากพอสมควร

โชคดีที่ในปัจจุบันนักวิชาการของไทยได้ผลิตงานวิจัยที่เกี่ยวกับสังคมไทยออกมามากพอที่อาจจะนำมารวบรวมเป็นองค์ความรู้ที่จะใช้เขียนตำราได้เป็นอย่างดี ประกอบกับผู้เขียนเองมีประสบการณ์ในการทำงานวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันนี้มากพอสมควร ประสบการณ์นั้นมีส่วนช่วยให้ผู้เขียนได้มีโอกาสเขียนตำราเล่มนี้ออกมาได้ โดยคงเนื้อหาที่ได้จากการศึกษาในสังคมไทยดังกล่าว

เนื่องจากตำราเล่มนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นเพียงความพยายามเริ่มต้นของการบุกเบิกทางด้านวิชาการในแขนงนี้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าในปัจจุบัน สังคมไทยทั้งสังคม ตลอดจนสภาพชนบทไทย มีความเป็นพลวัตรค่อนข้างสูงจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นส่วนกระทบโดยตรงจากการรุกคืบของระบบทุนนิยม และความรวดเร็วอันเกิดจากยุคข่าวสารหรือที่เรียกกันว่ายุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากนโยบายของรัฐ มีผลทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชนบทเป็นไปอย่างรวดเร็วและรอบด้าน ดังนั้นข้อคิดหรือข้อมูลที่นำเสนอในตำราเล่มนี้อาจจะล้าสมัยไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกรอบความคิด (paradigm) เริ่มเปลี่ยน แนวทางในการแก้ปัญหาเริ่มเปลี่ยน ย่อมมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อสภาพการต่าง ๆ ในชนบทตามมา ยากที่จะติดตามศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้ครอบคลุมได้ทุกแง่ทุกมุม

หนังสือนี้เริ่มจากจุดมุ่งหมายเบื้องต้นที่จะใช้สอนในวิชาพัฒนาชนบทไทย ให้แก่นักศึกษาชั้นปีที่ ๓ และชั้นปีที่ ๔ ซึ่งเป็นวิชาในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นวิชาเลือกสำหรับนักศึกษาที่ลงทะเบียนเรียน แต่สำหรับผู้ใฝ่ใจต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงสังคม ควรเป็นผู้รับประโยชน์จากฐานความรู้เดียวกัน จึงพยายามเขียนให้เข้าใจได้ง่าย ขณะ

เดียวกันได้เน้นความลึกซึ้งของเนื้อหา ทั้งยังเหมาะที่จะใช้สำหรับนักศึกษาปริญญาโทด้านพัฒนาสังคม ที่ไม่มีพื้นความรู้วิชาเศรษฐศาสตร์มาก่อน รวมทั้งนักศึกษาในระดับปริญญาโทของคณะเศรษฐศาสตร์เองที่มีพื้นความรู้จำกัดเฉพาะในวิชาเศรษฐศาสตร์เท่านั้น จากประสบการณ์ในการบรรยายของผู้เขียนเองเห็นว่าเป็นหนังสืออ่านประกอบสำหรับนักศึกษาในระดับปริญญาเอกวิชาพัฒนาสังคมได้เป็นอย่างดีด้วยเช่นกัน

การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่จะช่วยให้สังคมในชนบทเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเป็นเรื่องที่น่ายินดี ถึงแม้อนาคตจะทำให้ข้อเสนอและความคิดเห็นในตำราเล่มนี้เป็นเรื่องไม่จำเป็น เพราะจุดประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของการเขียนตำราเล่มนี้ เพื่อกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนกรอบความคิดในการวิเคราะห์ปัญหาของชนบทไทย ผู้เขียนมีความเชื่อมั่นว่าประเด็นหลัก ๆ ที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้ยังคงน่าสนใจ ถึงแม้กรณีศึกษาหลายกรณีที่นำมาพิจารณาในหนังสือเล่มนี้จะได้กลายเป็นประวัติศาสตร์ไปแล้วเป็นอันมาก

กระนั้น หนังสือนี้ในอนาคตย่อมเป็นที่ประชุมข้อมูล การบันทึกเหตุการณ์อันทรงคุณค่าต่อทางเอกสารการศึกษาประวัติศาสตร์ความคิด และพัฒนาการการแสวงหาทางเลือกของสังคมไทย

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิชัย พันธเสน

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญเรื่อง

หน้า

ตอนที่ ๑ : แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา

บทที่ ๑	**ความหมายและแนวคิดทางทฤษฎี**	๒
	ความนำ	๒
	ความหมาย	๕
	ปัญหาของชนบท	๖
	วงจรอุบาทว์ อาการของโรคอันเกิดจากการ*พัฒนา*ในชนบท	๑๑
	การศึกษา : ปัจจัยแก้หรือสาเหตุ	๑๗
	แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการผลิตเบื้องหลังทฤษฎีพัฒนา	๒๓
	ความสัมพันธ์ของทฤษฎีการผลิตต่อแนวคิดการพัฒนา	๓๔
	พัฒนาตามบริบทแนวคิดตะวันตก	๓๖
	การเจริญเติบโตและการพัฒนา	๓๘
	การด้อยพัฒนา	๔๑
	ยิ่งพัฒนายิ่งด้อยพัฒนา	๔๕
	ความด้อยพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในชนบทไทย	๕๐
	เอกสารประกอบการศึกษา	๕๕
บทที่ ๒	**วิวัฒนาการของชนบทไทย**	๕๖
	หมู่บ้านของไทยยุคก่อนทุนนิยม	๕๖
	เศรษฐศาสตร์การเมืองของชนชั้นชาวนา	๖๒
	ระบบเศรษฐกิจกึ่งเมืองขึ้น-กึ่งศักดินา	๖๙
	การเมืองเรื่องข้าว : กรณีศึกษาการดูดซับทรัพยากรจากชาวนา	๗๕

หน้า

สถานสภาพของชาวนา
ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ ๙๑
สถานภาพของชาวนา
หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ๙๖
วิวัฒนาการจนถึงปัจจุบัน ๑๒๘
สรุปผลกระทบต่อชาวนาและการพัฒนาชนบท
จากนโยบายรัฐบาลในอดีต ๑๓๓
เอกสารประกอบการศึกษา ๑๓๖
บทที่ ๓ การพัฒนาชนบท แนวทางแก้ปัญหาความยากจน
และการมีส่วนร่วมของประชาชน ๑๓๘
ความหมายของการพัฒนาชนบท ๑๓๘
หลักการแก้ปัญหาความยากจนในอดีต ๑๔๕
การมีส่วนร่วมการพัฒนาในระดับต่าง ๆ
จะเป็นไปได้อย่างไร ๑๕๑
หลักการพัฒนาภูมิภาคเพื่อการพัฒนาชนบท ๑๕๙
การมีส่วนร่วมของประชาชน ๑๖๓
เอกสารประกอบการศึกษา ๑๖๙
บทที่ ๔ งานพัฒนาชนบทโดยรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ๑๗๐
ประวัติความเป็นมาของงานพัฒนาชนบทไทย ๑๗๐
บทบาทของหน่วยงานของรัฐ ๑๗๔
กรมการพัฒนาชุมชน ๑๗๔
สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.) ๑๗๗
กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ
(กรป.กลาง) ๑๗๙

หน้า

กองนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์ ๑๘๐
องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ด้านนิคมเกษตร) ๑๘๐
ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการดำเนินงานพัฒนาชนบทโดยรัฐ ๑๘๑
สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ๑๘๓
โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง (ปชล.) ๑๘๖
โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) ๑๘๗
โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ๑๘๙
การพัฒนาสังคมโดยใช้แนวความคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ๑๙๑
โครงการโคราชพัฒนา ๑๙๔
แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ๑๙๕
โครงการอีสานเขียว (น้ำพระทัยจากในหลวง) ๑๙๙
วิเคราะห์การทำงานพัฒนาชนบทโดยรัฐจากปัญหาโครงสร้าง ๒๐๓
การมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ๒๐๘
ปัญหาอันสืบเนื่องจากความละเอียดอ่อนในการพัฒนาชนบท ๒๑๑
บทบาทในทางสร้างสรรค์ของรัฐ ๒๑๙
บทบาทและงานพัฒนาโดยองค์กรเอกชนและผู้นำชุมชน ๒๒๒
ตัวอย่างงานพัฒนาที่ดำเนินโดยองค์กรของเอกชน ๒๒๕

หน้า

กิจกรรมในลักษณะพัฒนาชุมชนแบบผสมผสานด้าน

การประยุกต์ใช้ศาสนาเพื่อการพัฒนา

แบบประสมประสาน ๒๒๘

งานพัฒนาด้านเด็กและเยาวชน ๒๒๙

งานด้านสาธารณสุข ๒๓๐

ด้านการศึกษาและอาชีพในชนบท ๒๓๑

ด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและด้านคุ้มครองผู้บริโภค ๒๓๓

งานสนับสนุนการพัฒนาชนบทด้วยเทคโนโลยี

ที่เหมาะสม ๒๓๔

กิจกรรมในลักษณะประสานงาน ๒๓๔

การจำแนกตามลักษณะพื้นที่ ๒๓๕

ภาคเหนือ ๒๓๘

ภาคกลาง ๒๓๙

ภาคอีสาน ๒๔๐

ภาคใต้ ๒๔๐

นวัตกรรมใหม่ในการพัฒนา ๒๔๐

โครงการพัฒนาชนบทโดยโครงการอนุเคราะห์เด็ก

ณ บ้านกระพี้ ๒๔๒

แนวความคิด ๒๔๒

กลยุทธ์ของการพัฒนา ๒๔๕

งานพัฒนาโดยกลุ่มเกษตรกรตำบลเฉนียง ๒๔๖

แนวความคิด ๒๔๖

กิจกรรม ๒๔๗

กลยุทธ์ของการพัฒนา ๒๔๙

หน้า

ปัญหาของกลุ่มเกษตรกร ๒๕๑
วัดสามัคคีกับการพัฒนาชุมชน ๒๕๒
ความเป็นมาและแนวความคิด ๒๕๒
กิจกรรม ๒๕๓
สหบาลข้าว ๒๕๓
นากระชับมิตร ๒๕๕
สหกรณ์ร้านค้า ๒๕๖
วัดกับการพัฒนาชุมชนยกกระบัตร ๒๕๖
ความเป็นมาและแนวคิด ๒๕๖
กิจกรรมที่ทำ ๒๕๗
ปัญหาในการปฏิบัติงาน ๒๕๙
กลุ่มออมทรัพย์ ๒๖๐
ปิดทองฝังลูกนิมิต ระดมทุนเพื่อการพัฒนา ๒๖๑
จิตสำนึกทางการเมือง ๒๖๒
เปรียบเทียบนวัตกรรมใหม่ตามกรณีศึกษากับงานพัฒนาของทางราชการ ๒๖๔
การอยู่รอดขององค์กรพัฒนาเอกชนท่ามกลางกระแสบริโภคนิยม ๒๖๗
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนและงานพัฒนาของรัฐ ๒๗๑
เอกสารประกอบการศึกษา ๒๗๓

บรรณานุกรม ๒๗๕

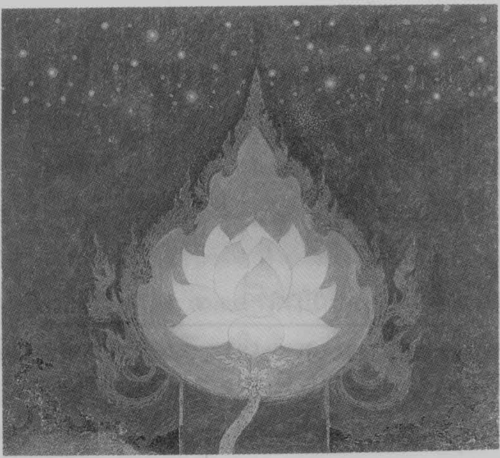
สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ ๑	การขยายตัวของระบบทุนนิยมที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทางชนชั้นในชนบท	๖๕
ตารางที่ ๒	พรีเมี่ยมข้าว อากรขาออก และดัชนีราคา	๑๐๐
ตารางที่ ๓	ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลและการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีและรายได้ที่รัฐบาลไทยเก็บได้จากข้าว (๒๕๐๔-๒๕๒๗)	๑๐๓

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ ๑	เปรียบเทียบคุณค่าทรัพยากรสมองและแรงงานในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่มีค่าในทางเศรษฐศาสตร์	๒๘
ภาพที่ ๒	แสดงความสัมพันธ์ของการผลิตระหว่างปัจจัยนำเข้าและปัจจัยที่ได้ออกมาอย่างเป็นระบบ	๓๐
ภาพที่ ๓	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ได้ออกมาหมุนเวียนไปสู่ปัจจัยนำเข้าเพื่อผลการพัฒนาที่ยั่งยืน	๓๒
ภาพที่ ๔	แสดงการตัดสินใจแบบเผด็จการและการมีส่วนร่วมที่มีผลต่อการพัฒนา	๓๙
ภาพที่ ๕	แสดงเส้นความเป็นไปได้ในการผลิตประกอบความหมายในการพัฒนา	๔๑
ภาพที่ ๖	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองแม่และชุมชนบริวาร	๔๗
ภาพที่ ๗	ลักษณะการขูดรีดที่เป็นระบบ	๗๔
ภาพที่ ๘	โครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองเรื่องข้าวในประเทศไทย	๑๑๔
ภาพที่ ๙	โครงสร้างผลประโยชน์จากการส่งข้าวออกอันเนื่องมาจากเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล	๑๑๙
ภาพที่ ๑๐	โครงสร้างอำนาจของพลังทางการเมืองที่สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทย	๑๒๐
ภาพที่ ๑๑	ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มบนและกลุ่มล่าง	๑๕๖

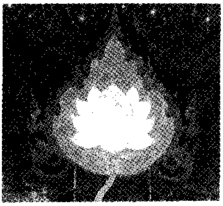
พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค



ตอนที่ ๑

แนวคิด ทฤษฎี และ ภาพรวมของการพัฒนา

ดร.อภิชัย พันธเสน
รองศาสตราจารย์คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



บทที่ ๑

ความหมายและแนวคิดทางทฤษฎี

ความนำ

การที่ได้ตั้งชื่อหนังสือชุดนี้ว่า **พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค** นั้น ตามนัยยะของชื่อหนังสือนี้ก็คือ ความพยายามที่จะนำเอาหลักการของอริยสัจสี่ที่เป็นหัวใจของพุทธศาสนา อันตรงกับหลักการของการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทั่วไป คือ การวิเคราะห์ปัญหาให้ลึกลงไปถึงรากเหง้าของปัญหา คือ สมุทัย เพื่อที่อาจจะทำให้เห็นหนทาง คือ มรรค หรือวิธีการแก้ปัญหาให้ได้อย่างเด็ดขาดโดยแท้จริง ดังนั้นในหนังสือชุดนี้จึงแบ่งออกเป็น ๔ ตอนด้วยกัน ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมของการพัฒนา ดังปรากฏในบทที่ ๑ ถึง ๔ โดยมีการวิเคราะห์กรอบทางทฤษฎีที่ควรจะใช้ในการศึกษาอันเป็นความคิดริเริ่มของผู้เขียนเอง เทียบกับกรอบทฤษฎีทางตะวันตกที่เกี่ยวข้องประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะเป็นวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์

ของชนบทไทยจนถึงระยะผ่านมาไม่นานนี้ เพื่อจะชี้ประเด็นไปยังรากเหง้าของปัญหา ตลอดจนวิธีคิดในการแก้ปัญหาของภาคราชการและภาคประชาชน โดยมีวิธีคิดและวิธีดำเนินงานที่แตกต่างกันไป

ตอนที่สอง ในเล่มต่อไปจะเป็นเรื่องมิติของการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท ทั้งที่เป็นประสบการณ์ของไทยเองและจากต่างประเทศ ดังจะเริ่มพิจารณาประเด็นของการปฏิรูปที่ดินและการปฏิรูปการเกษตร จากประสบ-การณ์ของประเทศไทยเทียบกับประเทศที่อาจจะถือได้ว่าประสบความสำเร็จมากกว่าโดยไม่มีการปฏิวัติสังคม คือ ประเทศไต้หวัน และจากการที่การปฏิรูปที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรในประเทศ ผลที่เกิดขึ้นแทนที่คือการปฏิวัติเขียว หมายถึง มีการทำการเกษตรแบบพืชเดี่ยวที่ใช้ความรู้ลึก แต่ไม่กว้าง รวมทั้งใช้ทุน เครื่องมือ เครื่องจักร และสารเคมีค่อนข้างจะมากเพื่อทำให้การผลิตทางการเกษตรใกล้ไปทางกระบวนการผลิตในโรงงาน ผลของการปฏิวัติเขียวย่อมก่อให้เกิดความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรมากขึ้น และมีผลให้ชาวนารายย่อยเป็นจำนวนมากต้องสูญเสียที่ทำกิน กลายเป็นแรงงานรับจ้างในชนบท ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาสำคัญต่อไปในอนาคต จึงต้องมีการเตรียมการศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องนี้เสียแต่เนิ่นๆ หลังจากนั้นจะได้พิจารณาถึงงานวิจัยที่แสดงให้เห็นถึงผลการเปลี่ยนแปลงในชนบทที่เกิดจากการปฏิวัติเขียวที่เกิดขึ้นจริงในภาคกลาง และเพื่อให้ภาพการเปลี่ยนแปลงในชนบทในทางด้านเศรษฐกิจเป็นไปโดยครบถ้วน จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของอุตสาหกรรมในชนบทที่ควรจะเป็น เทียบกับอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐอยู่ในขณะนี้ รวมทั้งต้องพิจารณาประเด็นทางด้านการลงทุนเงินทุน และภาคบริการในชนบทประกอบด้วย ทั้งหมดก็คือแบบแผนการผลิตในชนบทนั่นเอง และในที่สุดจะต้องพิจารณาทางด้านการบริหารจัดการควบคู่กันไป นั่นก็คือจะต้องพิจารณาประเด็นในเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่ประชาชนในชนบทในรูปของการปกครองท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปของสภาตำบล ว่ามีประวัติความเป็นมาอย่างไร มีข้อดี

ข้อเสียอย่างไร มีแนวโน้มที่สภาตำบลจะพัฒนาต่อไปอย่างไรในอนาคต เพราะลักษณะเหล่านี้จะมีผลกระทบที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการเมืองที่จะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบทด้วย

ตอนที่สาม พิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท เป็นต้นว่า บทบาทของสาธารณสุขกับการพัฒนาชนบท ทรัพยากรป่า น้ำ และดิน กับการพัฒนาชนบท และการศึกษากับการพัฒนาชนบท ประเด็นเหล่านี้อาจจะเป็นปัจจัยที่จะช่วยเสริมหรือช่วยซ้ำเติมการพัฒนาชนบทให้ดีขึ้นหรือเลวลงได้ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องพิจารณาประเด็นปัจจัยประกอบเหล่านี้อย่างรอบคอบ ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของมรรค หรือวิธีการที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาชนบทจากรากเหง้า ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วในตอนที่หนึ่ง

ตอนที่สี่ อันเป็นตอนสุดท้าย เป็นเรื่องของทางเลือกใหม่ในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมรรควิธีที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา โดยการเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่เกษตรกรรายย่อยในรูปแบบต่าง ๆ มีทั้งรูปแบบของการรวมตัวกันในลักษณะที่เป็นองค์กรประชาชน การใช้วัฒนธรรมพื้นบ้านสร้างจิตสำนึกและความภาคภูมิใจให้แก่ตนเอง ในลักษณะของการเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการต้านทานการไหลบ่าเข้ามาในชนบทของกระแสวัฒนธรรม อันเกิดจากลัทธิทุนนิยมที่มีมาในรูปของอุตสาหกรรมนิยมและการบริโภคนิยมเน้นโภคทรัพย์ในทางวัตถุ สู่การให้คุณค่าในทางจิตใจและการอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างมีดุลยภาพ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องประกอบด้วยรูปธรรมในทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการพึ่งตัวเองทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการเกษตรธรรมชาติ ไร่นาสวนผสม เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เป็นต้น ซึ่งเป็นวิถีการผลิตที่อยู่ในกระแสของพุทธธรรม หรือบางอย่างอาจจะเป็นกระแสวัฒนธรรมแบบทุนนิยม เช่น เกษตรผสมผสาน แต่ก็เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดและมีผลดีต่อสภาพแวดล้อมไปพร้อมกัน ทั้งหมดนี้จะได้จากการศึกษาบทบาทของ

งระสงฆ์กับการพัฒนาองค์กร เศรษฐกิจของเกษตรกรกับการพัฒนาชนบท ทคโนโลยีกับการพัฒนาชนบท และท้ายที่สุดคือวัฒนธรรมกับการพัฒนาชนบท

าวามหมาย

เพื่อเป็นการเริ่มต้นอย่างง่าย ควรที่จะมีการอธิบายความหมายของคำว่า **เัฒนาชนบทไทย** ก่อน คำดังกล่าวประกอบด้วยคำหลัก ๆ สามคำ คือ **พัฒนา** **นบท** และ **ไทย** คำว่าพัฒนาในความหมายง่าย ๆ นั้น แปลว่า ทำให้ดีขึ้น หมายความว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากสภาพเดิมที่เป็นอยู่ เพราะถ้าหาก ง่มีการเปลี่ยนแปลง ทุกอย่างก็เป็นอยู่อย่างเดิม และไม่สามารถจะทำ ห้ดีกว่าเดิมได้ แต่เนื่องจากคำว่าพัฒนามีความหมายว่าทำให้ดีขึ้น จึงมี วามหมายที่ชัดเจน แตกต่างกับสภาวะการไม่เปลี่ยนแปลงหรือการอยู่คงที่ ละการเปลี่ยนแปลงในทางที่เลวลง ที่ควรจะกล่าวไว้ด้วยโดยไม่ต้องอธิบาย คือ คำดังกล่าวนั้นเป็นคำกริยา และเป็นคำกริยาที่ต้องการกรรม คำว่า **ฒนา** โดยตัวของมันเองจึงไม่มีความหมายอะไร เพราะเมื่อเรากล่าวถึงการ ให้ดีขึ้น ก็จะมีคำถามต่อไปว่าทำอะไรให้ดีขึ้น จึงจะต้องมีกรรมตามมา รมในที่นี้คือ **ชนบท** ทำให้ข้อความสมบูรณ์ว่า **การพัฒนาชนบท** คือ งการทำให้ชนบทดีขึ้น (กว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน)

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อมาก็คือ **ชนบท**คืออะไร ชนบทในที่นี้จะ บายง่าย ๆ ว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของประชาคมหรือชุมชน ต่างกับคำว่า **เมือง** เหมายถึงชุมชนที่มีความก้าวหน้าทางวัตถุมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน นที่เป็นโครงสร้างกายภาพและสังคมขั้นพื้นฐาน ได้แก่ ถนนและการสื่อสาร นาคมอื่น ๆ มีบริการ ไฟฟ้า และน้ำสะอาด ตลอดจนบริการทางด้านการ ษาและสาธารณสุข และมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นกว่า ชนบทมีขอบเขต น่นอนที่แตกต่างไปจากเมือง ในกรณีของประเทศไทย เมืองก็คือบริเวณที่ กกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลทั่วประเทศ พื้นที่ส่วนที่เหลือของ ะเทศไทยที่อยู่นอกเขตเมืองคือชนบท ดังนั้นในความหมายดังกล่าวจะเห็น

ได้ว่า ถึงแม้ว่าชนบทและเมืองจะมีความหมายครอบคลุมไปถึงชุมชน คือ บริเวณที่มีผู้คนอยู่อาศัย แต่ก็จะแบ่งแยกกันในลักษณะของพื้นที่ที่มีเขตแดนทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอนชัดเจน

ส่วนคำว่า **ไทย** นั้น เป็นคำคุณศัพท์ขยายคำ **ชนบท** เพื่อชี้ให้เห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องของไทยเท่านั้น ประเทศอื่น ๆ ไม่เกี่ยว การใช้คำว่า **ไทย** นั้นเป็นการแสดงถึงลักษณะเฉพาะตัว เป็นการชี้ให้เห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องของไทย โดยนัยยะนี้มีความหมายในทางที่จะทำให้เข้าใจได้ว่าชนบทไทยนั้นมีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในลักษณะพิเศษดังกล่าว เพราะถ้าหากไม่มีลักษณะพิเศษก็ไม่จำเป็นจะต้องมีคำว่า**ไทย** การเพิ่มคำคุณศัพท์นี้มีความหมายต่อไปว่า แนวความคิดหรือทฤษฎีบางอย่างที่มิได้พัฒนาจากพื้นฐานหรือสภาพความเป็นจริงที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในประเทศไทย แนวคิดหรือทฤษฎีดังกล่าวอาจจะนำมาใช้อธิบายหรือแก้ปัญหาในภาวการณ์ของประเทศไทยไม่ได้

เมื่อรวมทั้งสามคำ **พัฒนาชนบทไทย** จึงมีความหมายว่า การทำให้พื้นที่และชุมชนที่อยู่นอกเมืองออกไปของไทยดีขึ้น การให้คำนิยามดังกล่าวมีนัยยะที่แสดงให้เข้าใจได้ว่า ในปัจจุบันพื้นที่และชุมชนที่อยู่นอกเมืองของไทยยังมีปัญหาหรือยังไม่ดีเท่าที่ควร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ หรือพยายามทำให้ดีกว่าที่เคยเป็นอยู่ในอดีต เมื่อพิจารณาถึงตรงนี้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปถึงปัญหาในอดีต และสภาพปัจจุบันที่เป็นปัญหาซึ่งควรที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

ปัญหาของชนบท

มีคำอธิบายมากมายถึงปัญหาของชนบทโดยทั่วไปในโลกและปัญหาของชนบทไทยโดยเฉพาะ หากจะพิจารณาจากความหมายของคำว่าพัฒนา ที่แปลว่าทำให้ดีขึ้น ถ้าพิจารณาจากความหมายของพื้นที่หรือที่ตั้งของชุมชน และจากสามัญสำนึกของคนทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในชนบทเอง ก็อาจจะ

ตีความได้ว่า เหตุที่ต้องพัฒนาชนบทเพราะชนบทยังไม่เจริญ ความหมายของคำว่าไม่เจริญก็คือยังไม่ดีพอนั่นเอง คำว่ายังไม่เจริญนั้นชาวชนบทส่วนใหญ่มักจะให้คำอธิบายว่า ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำประปาไม่สะดวก โรงเรียนมีแต่ชั้นประถมถึงระดับมัธยมต้นในโรงเรียนขยายโอกาส เจ็บไข้ได้ป่วยก็ใช้บริการการรักษาพยาบาลเพียงหมออนามัย สรุปแล้วความเจริญในความหมายของชาวบ้านที่อยู่ในชนบทส่วนใหญ่นั้น คือ การขาดแคลนปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านกายภาพและสังคม ความคิดดังกล่าวสามารถตีความต่อไปได้อีกว่า การทำให้ชนบทเจริญขึ้นก็หมายถึงการทำให้ชนบทมีสภาพใกล้เคียงกับความเป็นเมืองมากขึ้นนั่นเอง ทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังแนวคิดของการพัฒนาในแนวนี้โดยสรุปคือ **ความทันสมัย (modernization)** ซึ่งสามารถจะสาวโยงความหมายของการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวนั้น มีรูปแบบที่ตายตัวอยู่รูปแบบเดียว นั่นคือพยายามพัฒนาให้ตามทัน หรือพยายามพัฒนาไปในทางที่ประเทศหลายประเทศที่ถือตัวว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วกำลังดำเนินต่อไป นั่นก็คือพยายามเดินตามทางและประสบการณ์ของประเทศที่พัฒนาแล้วนั่นเอง ขณะนี้ตัวอย่างที่นิยมเอ่ยถึงกันอยู่เสมอก็คือ ประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ ยุโรปตอนเหนือ และญี่ปุ่น บางครั้งเรียกกันว่า **กลุ่มเหนือ** เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ต่างกับ **กลุ่มใต้** ที่ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ในบรรดากลุ่มเหนือนั้นก็มีประเทศในค่ายทุนนิยมที่ถือกันว่ามีพลังเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง และมีการประชุมปรึกษาหารือกันทุกปีในฐานะเป็นผู้นำของค่ายทุนนิยมโลก เพื่อพยายามหาทางแก้ปัญหาเศรษฐกิจในแต่ละประเทศของกลุ่มร่วมกันที่รู้จักกันในนามกลุ่ม G. 7 ประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น การพัฒนากระแสดังกล่าวคือการทำให้ประเทศพัฒนาไปสู่การเป็นหนึ่งในกลุ่ม G. 7 ให้ได้ จะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ที่ประเทศเหล่านั้นเคยมีประสบการณ์มาแล้ว สำหรับประเทศไทย ถือว่ากำลังก้าวไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ฉะนั้นขั้นตอนที่ควรจะพัฒนาต่อไปตามแนวความคิดนี้ก็คือเป็นแบบเกาหลีหรือไต้หวัน

เพื่อเตรียมการพัฒนาขึ้นไปสู่ระดับเดียวกับประเทศญี่ปุ่นสืบต่อไป ถ้าหากเชื่อในแนวความคิดนี้ ทฤษฎีในการพัฒนาจึงไม่มีอะไรที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนอีกต่อไป ปัญหาของการไปสู่จุดหมายดังกล่าวจึงเป็นเพียงปัญหาในทางเทคนิค ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะมีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม สามารถศึกษาได้ชัดเจนอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลในเชิงตรรกะเช่นเดียวกัน ชนบทจะพัฒนาขึ้นมาได้จะต้องพยายามทำให้ชนบทมีสภาพความเป็นเมืองมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มากยิ่งขึ้น

ในทางปฏิบัติ แนวคิดง่าย ๆ ดังกล่าวคือการพัฒนาโดยพยายามทำชนบทให้กลายเป็นเมือง ได้ปรากฏเป็นนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยมาโดยตลอด ตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนที่ ๑ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ในขณะที่รัฐบาลได้เริ่มมีการพัฒนาชนบทในลักษณะดังกล่าว ข้อเท็จจริงก็คือ มิได้มีการหยุดการพัฒนาของเมือง แต่ยิ่งพัฒนาเมืองให้เจริญก้าวหน้าต่อไปอีก เพื่อที่จะให้เมืองขยายตัวเจริญเติบโตทันกับเมืองที่สำคัญ ๆ ของโลก เช่น นิวยอร์ก ลอนดอน เบอร์ลิน ปารีส โตเกียว โซล หรือไทเป ฮ่องกง ตามลำดับ ส่วนเมืองอื่น ๆ เช่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ ขอนแก่น โคราช ก็ต้องพัฒนาให้เหมือนกับกรุงเทพมหานครเป็นลำดับขั้น

ผลจากการพัฒนาตามแนวความคิดดังกล่าวนั้นปรากฏว่า เมืองยิ่งขยายตัวเร็วมากขึ้นทุกที ความเจริญของกรุงเทพฯกับเมืองอื่น ๆ ของไทยยิ่งทิ้งห่างกันมากขึ้น ยกเว้นบางเมืองที่พยายามขยายตัวตามมา เช่น เชียงใหม่ เชียงราย หาดใหญ่ เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ ช่องว่างระหว่างความเจริญของเมืองและชนบทยิ่งแตกต่างกันมากขึ้น ยิ่งเมืองขยายตัวเร็วเท่าไร ความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรจากชนบทมาเพื่อหล่อเลี้ยงการขยายตัวของเมือง ไม่ว่าจะเป็นมนุษย์ ผลผลิตทางการเกษตร และผลิตผลทางอุตสาหกรรมพื้นบ้าน ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในชนบท ไม่ว่าจะเป็นป่า คุณภาพของดินและน้ำ ตลอดจนแร่ธาตุต่าง ๆ ที่อยู่ในดิน ต่างร่อยหรอสิ้นเปลืองและหมดไป

อย่างรวดเร็ว และเมื่อทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดหมดไปอย่างรวดเร็ว การเสียสมดุลของสภาวะแวดล้อมก็ปรากฏตัวขึ้นอย่างชัดเจนในรูปของฝนแล้ง น้ำท่วม พื้นดินขาดความชุ่มชื้น ธาตุอาหารในดินหมดไปอย่างรวดเร็ว ไม่มีน้ำพอใช้สำหรับการเพาะปลูก รวมไปถึงการบริโภคใช้สอยด้วย การปรับปรุงคุณภาพของดินและน้ำเพื่อให้มีเพียงพอกับการเพาะปลูกที่เคยทำได้ในอดีต มีต้นทุนในการผลิตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดมีการระบาดของโรคพืชและสัตว์ชนิดใหม่ ๆ เนื่องจากศัตรูตามธรรมชาติของโรคที่ระบาด ไม่ว่าจะมาจากจุลินทรีย์ พืช หรือสัตว์ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วของสภาพแวดล้อม ประกอบกับการใช้สารเคมีในการปราบพืชและสัตว์ที่เป็นอันตรายต่อศัตรูตามธรรมชาติของโรคระบาดนั้น ๆ การปราบโรคระบาดในลักษณะที่เป็นการเพิ่มสารเคมีที่เป็นอันตรายดังกล่าวจึงเพิ่มต้นทุนในการผลิตของเกษตรกรให้สูงมากยิ่งขึ้น การที่การผลิตมีต้นทุนสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลาจากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดจากทำลายล้างทรัพยากรที่มีอยู่เดิมและการเสียสมดุลของระบบนิเวศวิทยา โดยมิได้มีปัจจัยเกี่ยวข้องกับราคาแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่ราคาของผลผลิตในตลาดโลกมีแนวโน้มที่ลดต่ำลง หรือมิได้เพิ่มขึ้นรวดเร็วเท่ากับต้นทุนการผลิต ผลที่ตามมาย่อมทำให้ผู้ผลิตตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา เป็นเหตุปัจจัยที่สำคัญให้ผู้ผลิตต้องประสบปัญหาหนี้สินที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ และเมื่อหนี้สินเพิ่มพูนขึ้นอยู่ตลอดเวลา สภาวะการสูญเสียที่ดินทำกินในที่สุดจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ในขณะเดียวกัน ความเจริญของเมืองที่มองจากสายตาของชนบทก็เป็นแต่เพียงหน้าหนึ่งของเหรียญที่มีสองด้าน คือ ด้านหนึ่งมีความสวยงาม แต่ด้านหนึ่งเต็มไปด้วยความอัปลักษณ์ ความเจริญทางวัตถุของเมืองนั้น อีกด้านหนึ่งก็มีปัญหาติดตามมามากมาย อันเกิดจากการรวมตัวอยู่กันอย่างหนาแน่นเบียดเสียดยัดเยียดของประชาคมกลุ่มหนึ่งของประเทศ เริ่มจาก**ภาพลวงตา**ของความเจริญที่ทำให้ผู้คนได้อพยพเข้ามาอยู่อย่างหนาแน่น ส่วนที่มีความสุขสบายจากการมีบ้านใหญ่ สถานที่กว้างขวาง มีเครื่องอำนวยความสะดวก

สบายพร้อมในบ้านนั้นมีอยู่จริง แต่เป็นสัดส่วนไม่มากนัก คือ ประมาณไม่เกินร้อยละสิบของประชากรของเมืองทั้งหมด ส่วนที่เหลืออยู่ในเมืองนั้นมิได้มีชีวิตความเป็นอยู่สะดวกสบายเหมือนกับในกลุ่มแรก แต่มีชีวิตที่ขัดสนและต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อการมีชีวิตรอดอยู่วันต่อวัน มีอยู่ประมาณร้อยละหกสิบอีกประมาณร้อยละสามสิบของผู้ที่อยู่ในเมืองต้องอยู่ในสภาพจนตรอก เพราะไม่มีทางอื่นที่จะไป ถึงแม้จะทนทุกข์ทรมานจากสภาพที่อยู่อาศัยซึ่งมีสภาพเลวร้ายกว่าที่อยู่อาศัยในชนบท และจำนวนมากไม่มีแม้กระทั่งที่อยู่ ต้องอาศัยอยู่ในบริเวณที่สาธารณะที่พอจะให้ร่มเงาได้ เช่น ใต้สะพาน ศาลาวัด ที่พักคนโดยสารประจำทาง และสถานีรถไฟหัวลำโพง คนเหล่านี้เป็นผู้ที่ไม่รู้จะไปทางไหน เพราะจะกลับไปชนบทก็ไม่มีที่ดินทำกินอีกต่อไป ญาติพี่น้องในชนบทก็ไม่มีเหลือ ถึงจะเหลืออยู่ก็ไม่สามารถเป็นที่พึ่งพิงได้ การที่จำต้องทนอยู่ในเมืองต่อไป เพราะเป็นหนทางเดียวที่อาจจะได้เศษเงินจากการขอทาน การรับจ้างทุกชนิดเท่าที่จะทำได้ หรือการเร่ขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่พอจะทำให้มีชีวิตอยู่ได้ โอกาสเช่นนี้อาจจะไม่มีในชนบท หรือถึงแม้จะมีก็อาจจะไม่มีความรู้หรือข้อมูลพอที่จะทำให้ตัดสินใจโยกย้ายไปไหนได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ แม้แต่ค่าเดินทางและเงินสำรองเพื่อที่จะให้พอรอดตัวอยู่ได้ในชนบทระยะเวลาหนึ่งก็ไม่มี ฉะนั้นจึงต้องอยู่ต่อไปในเมืองโดยไม่มีทางเลือก

แต่สิ่งที่สำคัญที่คนในเมืองจะต้องเผชิญร่วมกัน ไม่ว่าจะมีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นอย่างไร แต่ระดับปัญหาจะลดหลั่นไปตามสถานภาพทางสังคมของเศรษฐกิจและสังคม ก็คือ ปัญหามลภาวะของอากาศ คุณภาพของน้ำ เสียง ปัญหาการติดขัดของการจราจรและการสื่อสารที่มีผลต่อการบั่นทอนจิตใจ คุณภาพของอาหารที่มีสิ่งปนเปื้อนเป็นพิษ สภาพความไร้น้ำใจของผู้คนซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการเป็นสังคมเมือง สภาวะความสับสนวุ่นวายและอาจขาดที่พึ่งหรือที่ยึดเหนี่ยวทางใจ อันเกิดจากการครอบงำของโลกวัตถุนิยมที่มีมากกว่า สิ่งเหล่านี้คือตัวอย่างของภาพอีกด้านหนึ่งของเหรียญที่มีความเลวร้าย ซึ่งมาพร้อมกับความเจริญทางวัตถุ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ความเจริญที่เป็นผลจากการปรับปรุงหรือการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน ในเมื่อชาวชนบทเห็นแต่เพียงด้านเดียวของเหรียญ จึงเกิดความต้องการความเจริญ โดยไม่ทราบแน่ชัดว่าเมื่อต้องการความเจริญจะต้องได้รับโทษจากความเจริญดังกล่าวติดตามมาด้วย

วงจรอุบาทว์ อาการของโรคอันเกิดจากการพัฒนาในชนบท

ภายหลังจากที่ได้มีความพยายามพัฒนาชนบท ในลักษณะของการนำความเจริญทางวัตถุเข้าไปในรูปของโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านสังคม สิ่งที่เป็นผลตามมาอย่างชัดเจนเป็นที่สังเกตเห็นได้ในช่วงระยะเวลาสามสิบกว่าปีที่ผ่านมา พบว่า ถึงแม้ว่าความจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) ในเชิงปริมาณของวัตถุที่อาจจะประเมินค่าออกมาเป็นตัวเงินได้ของประชาชนในชนบทจะหมดไปหรือมีลดน้อยลงไปมาก แต่ความจนโดยเปรียบเทียบ (relative poverty) ยังคงมีอยู่ และยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในพื้นที่ชนบทเอง ภายหลังจากที่มีการลงทุนทางด้านโครงสร้างแล้ว สถานภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนในชนบทเองก็จะยิ่งแตกต่างกันมากขึ้น ผู้ที่สามารถได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานก็จะได้เปรียบผู้ที่ได้รับผลประโยชน์น้อยลดหลั่นกันไป ความแตกต่างกันของโอกาสในการได้รับผลประโยชน์จากการลงทุนทางด้านโครงสร้างมีผลทำให้กลุ่มต่าง ๆ ในชนบทได้รับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแตกต่างกันไป

นอกจากนี้ ความเจริญที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานมิได้เข้าไปเพื่อสร้างรายได้ให้ชาวชนบทแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้เข้าไปเปลี่ยนแบบแผนของการบริโภค (pattern of consumption) ของชาวชนบทให้มีลักษณะโน้มเอียงไปทางด้านการบริโภคตามแบบของคนในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีไฟฟ้าและถนนหนทางเข้าไป อุปกรณ์ที่ช่วยในการขับเคลื่อนเพื่อการเดินทาง เช่น รถจักรยานยนต์ ก็เริ่มเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตคนในชนบท เมื่อไฟฟ้าเข้าไปถึงหมู่บ้านก็มักจะมีโทรทัศน์ตามเข้าไปด้วยทันที แบบแผนการบริโภคของคน

ในเมืองก็จะถูกถ่ายทอดผ่านการแสดงและการโฆษณาจากโทรทัศน์ ความต้องการสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าก็จะติดตามเข้าไปในชนบท ตั้งแต่หม้อหุงข้าว พัดลม ตู้เย็น สิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นความจำเป็นพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ของคนในชนบท ในเมื่อชาวชนบทได้ยกระดับการบริโภคสูงขึ้น ทางที่จะทำให้การยกระดับดังกล่าวเป็นจริงขึ้นมาได้จำเป็นจะต้องหารายได้เพิ่มมากขึ้น มีแหล่งที่มาของรายได้ไม่มากนัก แหล่งที่ดีที่สุดคือการขยายฐานการผลิต ถ้าหากยังมิได้ปรับปรุงการผลิตให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยจุดสำคัญที่สุดของการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตที่ดีนั้น จะต้องทำให้ต้นทุนทั้งที่เป็นตัวเงินและต้นทุนที่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่ลดลงด้วย ในความเป็นจริงชาวชนบทไม่สามารถควบคุมเทคโนโลยีในการผลิตให้มีลักษณะดังกล่าวได้ด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นลักษณะก้าวกระโดดทางเทคโนโลยี เมื่อเป็นเช่นนี้ ความต้องการขยายการผลิตมีทางเลือกอยู่สองทาง คือ เพิ่มต้นทุนการผลิตทางตัวเงินมากขึ้นโดยใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์และสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืชและวัชพืชมากขึ้น หรือมิฉะนั้นก็จำเป็นที่จะต้องขยายพื้นที่เพาะปลูก และนำทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ในอัตราที่รีบเร่งขึ้นด้วย ในความเป็นจริงวิธีการทั้งสองล้วนแต่เป็นวิธีการที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้หมดไปอย่างรวดเร็ว จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ชาวชนบทจะไม่มีทางเลือกอย่างอื่นมากนัก แต่จะพยายามเพิ่มผลผลิตโดยใช้วิธีการที่จะนำไปสู่ความหายนะของการใช้ทรัพยากรทั้งสองวิธีการพร้อมกัน

การเพิ่มรายได้ของชาวชนบทโดยวิธีการดังกล่าว ในความเป็นจริงคือการกินทุนและใช้ทุนที่สะสมอยู่ก่อนหน้านั้นตามธรรมชาติให้หมดไปอย่างรีบเร่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเพิ่มต้นทุนการผลิตทางการเงิน ในหลายกรณีอาจจะไม่ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าเท่าที่ควร ผลที่ได้รับตามมาจึงทำให้เกิดมีปัญหาหนี้สินพอกพูนมากยิ่งขึ้น

อีกวิธีหนึ่งที่เป็นการเพิ่มรายได้เฉพาะหน้าของชาวชนบทเพื่อนำมาเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคของตน ได้แก่ การกู้หนี้ยืมสิน ย่อมเป็นการแน่นอนว่า

จะมีส่วนทำให้ปัญหาหนี้สินเพิ่มพูนมากยิ่งขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลกระทบจากการที่มีการเปลี่ยนแบบแผนการบริโภคอย่างรวดเร็วจากการนำความเจริญมาสู่ชนบทนั้น ส่วนใหญ่จะมีจุดสุดท้ายที่เหมือนกัน กล่าวคือ ในที่สุดชาวชนบทจะมีปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นจะหมดไปอย่างรวดเร็ว และชาวชนบทจะสูญเสียที่ทำมาหากินของตนเอง และจะต้องกลายเป็นกรรมกรรับจ้างในเมือง

ดังนั้นจึงไม่เป็นสิ่งที่น่าแปลกประหลาดใจแต่ประการใดเลย ที่เมื่อยิ่งมีการพัฒนาชนบทโดยวิธีการดังกล่าวมากเท่าใด ความยากจนในชนบทโดยเปรียบเทียบก็จะยิ่งมีเพิ่มมากขึ้น อัตราการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่นจะยิ่งเพิ่มสูงมากขึ้น และในท้ายที่สุดชาวชนบทเป็นจำนวนมากจะต้องทิ้งถิ่นฐานและเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในเมืองมากขึ้น

กระบวนการไล่คนออกจากชนบทด้วยวิธีการดังกล่าวจะไม่เป็นสิ่งเลวร้ายแต่อย่างใด ถ้าหากการขยายตัวของวิสาหกิจต่าง ๆ ในเมือง ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจในภาคอุตสาหกรรมหรือบริการ สามารถรองรับปริมาณการเพิ่มของชาวชนบทที่หลั่งไหลเข้ามาสู่เมืองได้ทั้งหมด และดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ไม่ก่อปัญหามลภาวะ นิเวศวิทยา และสภาพแวดล้อมในเมือง แต่ในความเป็นจริง ถึงแม้ว่าวิสาหกิจในเมืองจะสามารถขยายตัวรับการหลั่งไหลของชาวชนบทเข้ามาไว้ได้หมด แต่มักจะไม่สามารถหลบเลี่ยงปัญหามลภาวะ นิเวศวิทยา และสภาพแวดล้อมในเมืองอย่างได้ผลแท้จริง ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ภาวะบีบคั้นของคนในเมืองมีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในสภาพที่เป็นจริงอีกประการหนึ่งก็คือ วิสาหกิจในเมืองไม่สามารถดูดซับแรงงานที่เข้ามาจากชนบทได้หมด มีผลทำให้คนในเมืองไม่ต่ำกว่าร้อยละสามสิบมีสภาพที่มีชีวิตอยู่ในเมืองอย่างจนตรอก ดังที่กล่าวมาแล้ว เมื่อคนต้องมีชีวิตอยู่อย่างจนตรอก ปัญหาสังคมและอาชญากรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองจะต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกเหนือจากปัญหาทางด้านมลภาวะ นิเวศวิทยา และสภาพแวดล้อม

เมื่อการพัฒนาชนบทโดยการลงทุนขั้นพื้นฐานดังกล่าวประสบความล้มเหลว คำอธิบายที่นำมาใช้อธิบายกันอยู่ และยังเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าปัญหาที่เป็นเช่นนี้เพราะวงจรอุบาทว์ อันเกิดจากความโง่ จน และเจ็บของชาวชนบท ที่อ้างว่าชาวชนบทนั้นโง่ก็เพราะว่าเมื่อนำความเจริญไปให้แล้วไม่รู้จักใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตัวเอง การที่ชาวชนบทนั้นโง่ก็เพราะชาวชนบทขาดการศึกษา เมื่อขาดการศึกษาก็ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและประกอบอาชีพ รวมทั้งการดำรงชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดปัญหาความยากจนตามมา แทนที่จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นตามที่คาดหวังไว้ เมื่อขาดการศึกษา มีรายได้ต่ำ จำเป็นจะต้องทำงานหนักมากขึ้นจนไม่มีเวลาพักผ่อน ทำให้ร่างกายอ่อนแอติดโรคได้ง่าย แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ การที่ขาดการศึกษาและต้องทำงานหนักทำให้ต้องพึ่งยาเสพติดที่เป็นโทษต่อร่างกาย เช่น ยาแก้ปวดที่เสพติด เครื่องดื่มประเภทบำรุงกำลังและเสพติด ยากระตุ้นประสาทเพื่อให้ไม่รู้สึกเหนื่อยอ่อน รวมทั้งขาดความรู้และความสามารถในการบริโภคอาหารให้มีคุณค่าทางอาหารครบหมวดหมู่ ในอดีตประเด็นเหล่านี้ไม่มีความสำคัญ เนื่องจากอาหารที่มีอยู่ตามธรรมชาติสามารถช่วยให้ได้รับสารอาหารครบถ้วนตามที่ร่างกายต้องการมีอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่หมู่บ้านในชนบทยังล้อมรอบด้วยป่า มีป่า น้ำ และดินที่สมบูรณ์ มีสัตว์ป่าและสัตว์บ้าน ตลอดจนสัตว์น้ำชุกชุมอยู่ทั่วไป ความรู้เรื่องการบริโภคอาหารให้ครบหมวดหมู่ไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด เมื่อได้รับสารอาหารไม่ครบถ้วน ประกอบกับต้องทำงานหนัก ความเจ็บป่วยย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย ถึงแม้ว่าจะอาศัยอยู่ในที่อากาศปลอดโปร่งกว่าในเมืองก็ตาม ทั้งชาวชนบทเองในระยะหลังก็สูญเสียศักยภาพในการดูแลตัวเองด้วยการใช้ยาสมุนไพรและยาพื้นบ้าน เนื่องจากในระยะต่อมาได้พึ่งยาที่ผลิตโดยเภสัชกรจากตะวันตกมากจนเกินไป การเจ็บป่วยแต่ละครั้งนอกจากจะสูญเสียรายได้แล้วยังมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เป็นต้นเหตุอีกอย่างหนึ่งของความยากจน และเมื่อยากจนแล้วก็ไม่มีโอกาสที่จะส่งเสียให้บุตรหลานได้รับโอกาสทางการศึกษาสูงขึ้น อันเป็นสาเหตุ

ของความโง่

ในความเป็นจริง การสูญเสียความรู้ที่สำคัญของชาวชนบทก็คือความรู้ไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ที่จะช่วยให้ป้องกันตัวเองได้จากอันตรายที่มองไม่เห็นได้ง่ายจากสิ่งที่เรียกว่าเป็นความเจริญจากภายนอก ตัวอย่างเช่น การมีโทรทัศน์ทำให้เสียโอกาสจากการที่จะพูดคุยปรึกษาหารือกับเพื่อนบ้านที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาที่มีร่วมกันเนื่องจากจะต้องใช้เวลาอยู่หน้าจอโทรทัศน์เพิ่มขึ้น แทนการพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์กันเองระหว่างชาวบ้าน การเพิ่มการบริโภคโดยไม่เพิ่มความสามารถในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ การใช้เครื่องมือเครื่องจักรสมัยใหม่ ตลอดจนสารเคมีเพื่อการเกษตรโดยไม่ถูกวิธี ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นมาก และเกิดปัญหาอันตรายทางด้านสุขภาพแก่ผู้ใช้ด้วย ทั้งหมดนี้คือวงจรอุบาทว์ **โง่–จน–เจ็บ** ที่ปรากฏเห็นได้ชัดอยู่ทั่วไป และได้รับการอธิบายในฐานะที่เป็นสาเหตุของความด้อยพัฒนาในชนบท ทั้งที่ในตัวของมันเองนั้นเป็นเพียงอาการของโรคที่ปรากฏให้เห็น หาใช่สมุฏฐานหรือสาเหตุที่แท้จริงของโรคไม่ แต่ที่น่าประหลาดใจก็คือ คำอธิบายดังกล่าวก็ยังมีการใช้อธิบายโดยทั่วไป ในฐานะเป็นสาเหตุของปัญหามากกว่าอาการของปัญหา เพราะเป็นเรื่องที่เห็นได้ง่ายและเข้าใจได้ง่ายทั่วไป อันแสดงถึงระดับภูมิปัญญาของผู้อธิบายและผู้ยอมรับเหตุผลของคำอธิบายดังกล่าวนั้นด้วย

สำหรับชาวชนบทเองจะมีคำอธิบายที่แตกต่างไปบ้าง นั่นคือ ชาวชนบทจะยอมรับว่าสาเหตุความยากจนของประชาชนในชนบทนั้นเป็นเพราะเกียจคร้านและติดอบายมุขคือการพนัน เสพสุราและสิ่งเสพติดที่ให้โทษ เป็นที่น่าสังเกตว่า คำอธิบาย โง่-จน-เจ็บ นั้นมักจะเป็นคำอธิบายของคนในเมืองที่อธิบายปัญหาความยากจนในชนบท ในขณะที่ชาวชนบทจะอธิบายปัญหาของตัวเองเป็นเรื่องของความเกียจคร้านและการติดอบายมุข ซึ่งไม่ได้รวมความโง่และเจ็บเข้าไว้ด้วย การอธิบายในรูปแบบหลังนั้นเป็นผลให้มีการผลักดันโครงการในลักษณะที่รู้จักกันทั่วไปในนามของโครงการ**แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง** ซึ่ง

เน้นถึงความขยันหมั่นเพียรในการทำงานและการลดละอบายมุขของชาวชนบท ซึ่งก็ประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งในขอบเขตที่จำกัด เนื่องจากมิได้เข้าไปจัดการแก้ปัญหาในลักษณะที่เป็นโครงสร้างหรือกลไกที่ครอบงำวิถีชีวิตในชนบทให้เป็นไปตามวงจรอุบาทว์ จึงมิได้เป็นการแก้ปัญหาที่สาเหตุที่แท้จริงเช่นกัน แต่ต้องยอมรับความจริงว่า ถ้าหากคนในชนบทมีจิตใจที่เข้มแข็งเป็น**พิเศษ**ที่หักห้ามใจตนเองไม่เกี่ยวข้องกับอบายมุขได้ ตลอดจนมีความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน โอกาสที่จะประสบความสำเร็จในชีวิตก็มีได้บ้างเหมือนกัน แต่เงื่อนไขที่เด็ดขาดที่จะช่วยให้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีได้อย่างแท้จริงนั้นจะต้องพร้อมจะเอาเปรียบเพื่อนมนุษย์ผู้อื่นด้วยเมื่อมีโอกาส ในลักษณะเช่นนี้ถึงแม้จะมีบางคนที่จะประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่ผู้ที่เสียเปรียบและด้อยโอกาสก็จะยังคงมีปัญหาต่อไป

ประเด็นที่ตรงกันของคำอธิบายทั้งสองสาเหตุของความยากจนก็คือ ทั้งสองแนวทางมักจะยอมรับกันได้ง่ายในสังคมไทย เนื่องจากมีพุทธศาสนาและวัฒนธรรมที่เน้นลักษณะปัจเจกบุคคลเป็นพื้นฐานของวัฒนธรรมโดยทั่วไปในสังคมไทย นั่นก็คือการชี้สาเหตุของความยากจนไปที่ปัจเจกชน โดยที่มิได้มีความพยายามที่จะอธิบายถึงปัจจัยอื่นนอกเหนือจากนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหากลไกและโครงสร้างที่ครอบงำวิถีชีวิตของปัจเจกชนเอาไว้ จากพื้นฐานทางวัฒนธรรมที่ไม่เอื้อต่อการวิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบ ทำให้ชาวชนบทสามารถยอมรับการอธิบายปัญหาในลักษณะดังกล่าวได้ง่าย ในขณะเดียวกันการโทษระบบและปัจจัยภายนอกนั้น เป็นพื้นฐานทางวัฒนธรรมของตะวันตกที่ไม่ยอมพิจารณาตัวเองก่อน อย่างไรก็ดี การพิจารณาแง่มุมดังกล่าวก็มีประโยชน์ ทำให้สามารถเห็นปัจจัยภายนอกที่มาเป็นตัวกำหนดได้อย่างชัดเจน เพราะถ้าหากจะเริ่มต้นแก้ไขที่ปัจเจกบุคคลโดยไม่พิจารณาระบบประกอบแล้ว การแก้ไขปัญหาจะเป็นเรื่องที่ง่ายมาก โดยแก้ปัญหาที่ตัวบุคคล ซึ่งก็มิได้หมายความว่าเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง แต่หากว่าตัวระบบครอบงำที่ทำให้เกิดปัญหานั้นมีความแข็งแกร่ง การจะแก้ไขปัญหาจากตัวปัจเจกบุคคลแต่เพียง

อย่างเดียวจะไม่เป็นการเพียงพอ เพราะถ้าการแก้ปัญหาจากปัจเจกบุคคลเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ง่าย ๆ เป็นการเพียงพอแล้ว เราคงจะพบว่า โครงการลักษณะแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองน่าจะประสบผลสำเร็จอย่างเห็นได้ชัดเจน และคงจะมีโครงการในลักษณะดังกล่าวขยายตัวครอบคลุมไปทั่วทั้งประเทศ แต่ที่มิได้เป็นเช่นนั้นก็เนื่องจากมีระบบที่แข็งแกร่งกว่ากดทับอยู่นั่นเอง เช่น เดียวกับศาสนาพุทธ โดยผ่านสถาบันสงฆ์ หรือวัฒนธรรมที่มีรากฐานจากศาสนาดังกล่าวถูกระบบจากภายนอกกดทับจนซวนเซไปได้เช่นกัน

ประเด็นในการพิจารณาปัญหาและทางแก้ไขนั้น คงมิใช่เรื่องที่จะปักใจเชื่อว่าปัญหาความยากจนในชนบทนั้นเป็นผลจากการกระทำของระบบแต่เพียงอย่างเดียว หรือเป็นปัญหาของปัจเจกชนแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะต้องพิจารณาในลักษณะของปัจจัยร่วม และผลกระทบในลักษณะที่เป็นการตอบโต้ของปัจจัยทั้งสอง คือ ทั้งระบบและปัจเจกชน ประสานกันอยู่อย่างแนบแน่นในลักษณะที่เป็นวิถีชีวิต หรือวัฒนธรรมของผู้คน ที่มีการปรับตัวเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การแก้ไขจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาหาทางแก้ไปพร้อมกันทั้งระบบและตัวของปัจเจกชนในระบบดังกล่าว แต่การจะเน้นน้ำหนักที่จุดใดก่อนหลังนั้นคงจะต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นตามสภาพความหนักเบาของปัญหาในจุดต่าง ๆ แล้วหันไปโจมตีที่จุดอ่อนแอที่สุดของปัญหาก่อน แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องเตรียมการเพื่อจะเข้าจู่โจมในการแก้ปัญหาทุก ๆ ด้านพร้อมกัน เพื่อนำไปสู่จุดวิกฤต (critical point) ที่อาจจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงได้

การศึกษา : ปัจจัยแก้หรือสาเหตุ

การอธิบายวงจรอุบาทว์ในลักษณะ โง่-จน-เจ็บ ดังกล่าว ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหานี้ในลักษณะตรงไปตรงมาก็คือ การเริ่มทำลายข้อต่อเชื่อมของวงจรดังกล่าวที่จุดใดจุดหนึ่ง เป็นต้นว่าเริ่มที่การแก้ปัญหาความโง่ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาหนักที่สุดและอาจจะแก้ได้ง่ายที่สุดด้วย สูตรสำเร็จของการทำลาย

ความโง่ก็คือ การให้การศึกษา คำถามที่ควรจะถามกันก็คือ ถ้าหากการศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่สามารถใช้เป็นสูตรสำเร็จของการทำลายความโง่ได้อย่างแท้จริง เหตุใดปัญหาความยากจนในชนบทถึงปรากฏอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง และมีแนวโน้มจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะ จึงควรที่จะได้มีการตั้งคำถามต่อไปว่า การศึกษาที่จัดให้กับชาวชนบทในรูปแบบที่เคยจัดกันมาตั้งแต่ในอดีตและกำลังจัดอยู่ในปัจจุบันมีอะไรเป็นสิ่งที่ผิดพลาดเช่นนั้นหรือ นักการศึกษาส่วนใหญ่มักจะชี้นิ้วไปที่คุณภาพของการศึกษา โดยเปรียบเทียบให้เห็นว่าคุณภาพของการศึกษาในชนบทนั้นด้อยกว่าคุณภาพการศึกษาในเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้องค์ประกอบของการศึกษาก็มักจะประกอบด้วยตัวผู้เรียน หรือนักเรียน ตัวผู้สอน หรือครู และอุปกรณ์การเรียนการสอน ซึ่งประกอบด้วยอาคารเรียน ห้องเรียน ตำราเรียน และสื่อการสอนทุกรูปแบบ นักการศึกษาจะสามารถชี้ให้เห็นได้ว่า คุณภาพขององค์ประกอบการศึกษาทุกอย่างนั้นด้อยไปทั้งหมด กล่าวคือ คุณภาพของตัวนักเรียนก็ด้อย เนื่องจากการได้รับสารอาหารไม่เพียงพอในวัยที่ร่างกายและสมองกำลังเจริญเติบโต อีกทั้งสภาพแวดล้อมในชนบทก็มิได้มีส่วนกระตุ้นให้สมองได้ถูกพัฒนาอย่างรวดเร็วเหมือนเช่นเด็กในเมือง ผู้ปกครองหรือบิดามารดาของเด็กมีฐานะยากจน ไม่อยู่ในฐานะที่จะดูแลเอาใจใส่บุตรอย่างใกล้ชิด มีผลต่อการพัฒนาในด้านสุขภาพจิตและสมองของเด็ก นอกจากนั้นยังอาจจะมีปัจจัยประกอบอื่นที่จะนำมาอธิบายถึงสภาพด้อยในตัวเด็กในชนบทได้อีกมากมาย

ในส่วนตัวของครูผู้สอนเองก็ด้อยคุณภาพ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่จะมีการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งหมดแล้วก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากครูที่บรรจุไปรับราชการในชนบทล้วนแต่มีความรู้ความสามารถด้อยกว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ปฏิบัติงานในเมือง การทำงานของครูในชนบทห่างไกลผู้ใหญ่ที่ดูอย่างใกล้ชิด มีผลทำให้ทำงานในลักษณะเฉื่อยเนือย ไม่มีความกระตือรือร้น อันเป็นผลจากการทำงานในสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันต่ำ นอกจากนั้นครูในชนบทยังมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน

โดยตรงอีกมากมาย ทำให้ไม่มีเวลามาเอาใจใส่ดูแลสอนเด็กได้เหมือนเช่นครูในเมือง

ส่วนในเรื่องอุปกรณ์การเรียนการสอนนั้น ถึงแม้จะมีตำราเรียนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่สื่อการสอนประกอบอื่น ๆ นั้นด้อยกว่าโรงเรียนในเมืองทุกประการ เครื่องอำนวยความสะดวกในการสอน รวมทั้งสื่อในการสอน เช่น เครื่องฉายแผ่นใส วิดีโอและโทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์การฟัง ตลอดจนสื่อการสอนอื่น ๆ เนื่องจากโรงเรียนในเมืองมีโอกาสหาเงินซื้ออุปกรณ์ที่มีราคาแพงเหล่านี้ โดยผ่านสมาคมครูและผู้ปกครอง

ทั้งหมดนี้ใช้เป็นข้ออ้างในการอธิบายว่า คุณภาพการศึกษาของคนในชนบทจะต้องด้อยกว่าการศึกษาของคนในเมืองในที่สุด ข้ออ้างทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็มีส่วนถูกอยู่บ้าง แต่ถูกเพียงบางส่วนเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากคำอธิบายดังกล่าวใช้การศึกษาในเมืองเป็นมาตรฐาน ในขณะที่ความเป็นจริงของชุมชนในชนบทแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกัน และยิ่งมีความแตกต่างกันมากเมื่อเปรียบเทียบกับสังคมเมือง การทำให้การศึกษามีคุณภาพเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ ถึงแม้ว่าจะทำได้สำเร็จ ก็น่าจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี ทั้งนี้เนื่องจากเนื้อหาความรู้ที่นำมาใส่ในชุมชนโดยผ่านหลักสูตรและการจัดการศึกษาดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละชุมชน โรงเรียนจะทำหน้าที่หลักเฉพาะในการสอนหนังสือ แต่ไม่ได้สอนให้เด็กและสมาชิกในชุมชนศึกษาจุดดีจุดด้อยของชุมชนเอง รวมทั้งมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อที่ชุมชนจะได้หาทางแก้ไขจุดด้อยและเน้นจุดเด่นของตนเอง ซึ่งเท่ากับเป็นการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชุมชน

การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนในลักษณะเน้นมาตรฐานในเมืองอย่างเดียวเหมือนกันหมด ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าผู้ที่สามารถศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าวได้ดีจะมีโอกาสก้าวต่อไปศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปตามระบบการศึกษาที่จัดให้สำหรับคนในเมืองได้เป็นอย่างดี และถ้าขีดความสามารถพอก็สามารถไปศึกษาต่อในต่างประเทศได้ แต่ที่ค่อนข้างจะแน่นอนก็คือ ผู้ที่มีความสามารถ

ดังกล่าวเมื่อสำเร็จการศึกษาขั้นสูง คือ ระดับอุดมศึกษาในเมืองหรือในต่างประเทศแล้ว โอกาสที่จะกลับมาเป็นสมาชิกของชุมชนชนบทที่เคยอาศัยอยู่เดิมจะเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งในด้านโอกาสการใช้ความรู้ความสามารถขั้นสูงที่ได้รับมาจากในเมือง ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมของการยอมรับของญาติผู้ใหญ่ในชนบทเอง ทั้งนี้เพราะบิดามารดาหรือผู้ปกครองรวมทั้งญาติผู้ใหญ่ เมื่อส่งให้บุตรหลานตนได้มีโอกาสศึกษาขั้นสูงในเมือง ถ้าหากสำเร็จการศึกษาแล้วไม่หางานทำในเมือง แต่กลับมาอยู่ในชนบท จะมีการตั้งข้อสังเกตว่าไม่มีความสามารถเพียงพอ ส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาในเมืองนั้น หลังจากใช้ชีวิตในเมืองพอสมควร ถ้าหันกลับไปอยู่ในชนบทก็เกิดปัญหาของการกระทบกระทั่งทางวัฒนธรรม (cultural shock) ที่จะต้องปรับตัวกลับมาอีกครั้งหนึ่ง จึงค่อนข้างแน่นอนว่า ผู้ที่มีความสามารถจากชนบท เมื่อถูกกลั่นกรองโดยระบบการศึกษาในขั้นตอนต่าง ๆ แล้ว โอกาสจะกลับมาใช้ชีวิตในชนบทใช้ความสามารถที่มีเพิ่มขึ้นติดตัวมาช่วยเหลือชุมชนของตนเอง จะเป็นไปได้จริง ๆ น้อยมาก ทั้งนี้เพราะความรู้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนในชนบทส่วนใหญ่ที่จากมา

สำหรับผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จทางการศึกษาจะยิ่งมีปัญหามาก เพราะจะปักหลักประกอบอาชีพในเมืองก็ไม่ได้ เนื่องจากความรู้ความสามารถไม่ได้มาตรฐาน แต่ถ้าจะให้กลับมาประกอบอาชีพเช่นบรรพบุรุษในชนบทก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีโอกาสได้รับการฝึกฝนทักษะที่จำเป็นสำหรับการประกอบอาชีพ นอกจากนั้นการเรียนหนังสือยังสอนให้ผู้เรียนรังเกียจงานที่มองจากภายนอกเห็นว่าเป็นงานจำเจซ้ำซากน่าเบื่อหน่าย และต้องออกแรงมาก มองข้ามโอกาสของการเรียนรู้จากกระบวนการในการทำงานจริง ๆ จนกระทั่งสามารถปรับปรุงรูปแบบวิธีการทำงานให้ดีขึ้น ผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเยาวชนที่อยู่ในวัยรุ่น เมื่อไม่สามารถทำงานในเมืองและไม่สามารถทำงานในถิ่นกำเนิดของตัวเองก็มีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหาให้แก่ตนเองและแก่ครอบครัว ตลอดจนถึงชุมชนและสังคมต่อไป ที่สำคัญที่สุดก็คือ

เมื่อการศึกษาเป็นสิ่งที่เข้ามาจากภายนอกก็มักจะเป็นระบบที่ไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตในชุมชน ย่อมเกิดมีปะทะกันทางความคิดความเห็น โดยที่ผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษาดังกล่าวจะอ้างความทันสมัยจากในเมืองมาเป็นเรื่องของการเชิดหน้าชูตา ทำให้มองข้ามภูมิปัญญาที่มีอยู่เดิมในพื้นที่ที่รู้จักกันในปัจจุบันว่า **ภูมิปัญญาท้องถิ่น**หรือ**ภูมิปัญญาชาวบ้าน** ภูมิปัญญาหรือความรู้ในท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่เปรียบเสมือนภูมิคุ้มกันในสังคมในชนบทให้อยู่รอดจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปะทะและรุกคืบจากวัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจจากภายนอก แน่นอนว่า ภูมิปัญญาท้องถิ่นดังกล่าวย่อมมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย จุดเด่นก็คือ เป็นเครื่องช่วยยึดเหนี่ยวชุมชนให้อยู่ร่วมกันได้ในระดับหนึ่ง แต่ข้อด้อยก็คือ อาจจะเป็นกำแพงต้านความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกที่จะช่วยเข้ามาทำประโยชน์

ระบบการศึกษาในรูปแบบปัจจุบันเป็นการทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง โดยเน้นว่าผู้ที่มีความรู้ความสามารถในชุมชนนอกจากพระและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ แล้ว ครูซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีความรู้และผู้นำทางปัญญาด้วย ส่วนชาวบ้านด้วยกันเองจะไม่ได้รับการยอมรับให้มีโอกาสถ่ายทอดความรู้ให้แก่บุตรหลานในชุมชน จากการศึกษาในระบบดังกล่าวเป็นการสั่นคลอนความเชื่อมั่นแต่เดิมที่เคยมีมาในชนบท และเมื่อคนในชนบทหมดความเชื่อมั่นในตัวเอง ศักดิ์ศรีและความภูมิใจในตัวเองที่เคยมีก็จะลดลงและเริ่มยอมคล้อยตามความรู้หรือความคิดที่มาจากภายนอก โดยขาดการวิเคราะห์ไตร่ตรอง ทั้งนี้เพราะความรู้และความคิดดังกล่าวไม่สามารถสานต่อกับระบบความคิดเดิมในชุมชนได้ เพราะเป็นความรู้ที่แปลกปลอมทั้งหมด จุดนี้เป็นจุดที่ก่อให้เกิดปัญหา มนุษย์เมื่อขาดความเชื่อมั่นในตัวเอง ก็จะขาดศักยภาพที่จะพัฒนาความรู้ความสามารถของตัวเองด้วยตัวเองได้ จุดนี้คือจุดที่เป็นปัญหาสำคัญของแนวทางการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาในอดีต

ที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งสำหรับการศึกษาของไทยก็คือ การศึกษาของไทยนั้นเน้นการสั่งสอนเพื่อเพิ่มองค์ความรู้ แต่ขาดการวิเคราะห์ ระบบ

การศึกษาของไทยตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยม และอุดมศึกษานั้น ล้วนแต่ดำเนินไปในลักษณะนี้ โดยจะเห็นได้ว่าในระบบประถมศึกษานั้นจะเน้นในเรื่องการท่องจำมากกว่าการทำให้คิด พอถึงการศึกษาในระดับสูงขึ้นมาจะเน้นการให้ข้อมูลข่าวสารในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ แต่จะไม่เน้นการวิเคราะห์ ถ้าการศึกษาจะเน้นในเรื่องความคิดและการวิเคราะห์ การศึกษาดังกล่าวจะต้องเน้นถึงกระบวนการหรือวิธีการจัดการศึกษามากกว่าการเน้นในเรื่องหลักสูตรหรือเนื้อหา ในอดีตเมื่อสังคมยังไม่มีข้อมูลมากนัก การเน้นในเรื่องการให้ข้อมูลหรือองค์ความรู้เป็นเรื่องที่ถูกต้อง แต่ในปัจจุบันนั้นองค์ความรู้หรือข้อมูลนั้นมีอยู่มากมายทั่วไป ไม่สามารถจะนำมาสอนได้ในสถาบันศึกษาทั้งหมด สถาบันศึกษาจึงต้องเน้นทักษะของผู้ศึกษาในการเป็นกุญแจเพื่อไขไปสู่ข้อมูลต่าง ๆ ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านั้น การสร้างทักษะในการวิเคราะห์นั้นจะต้องเน้นวิธีการให้การศึกษาโดยกระตุ้นให้ผู้ที่ศึกษาได้คิดอยู่ตลอดเวลา และเมื่อผู้ศึกษาจำเป็นต้องคิดตลอดเวลา ความสามารถในการวิเคราะห์ย่อมเกิดขึ้น

ดังนั้นที่ตั้งเป็นปัญหาไว้แต่แรกว่า การศึกษาสามารถรักษาโรคโง่ของคนในชนบทได้จริงหรือไม่ ถ้าพิจารณาจากระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาจะยิ่งทำให้คนในชนบทโง่มากยิ่งขึ้น มิใช่สาเหตุปัจจัยเพราะคุณภาพการศึกษาต่ำแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นปัจจัยที่รองลงไป แต่ที่สำคัญก็คือการศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะแปลกแยกกับชุมชนในชนบทจึงกลายเป็นตัวทำลายเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี ความภาคภูมิ หรืออาจจะเรียกรวมกันได้ว่า ภูมิปัญญาชาวบ้าน มากกว่าการไปช่วยส่งเสริมภูมิปัญญาชาวบ้านให้งอกงามจากฐานเดิมที่ชาวบ้านหรือชุมชนในท้องถิ่นมีอยู่แล้ว นอกจากนั้นยังมิช่วยส่งเสริมให้เกิดความคิด แต่เป็นการเน้นการยัดเยียดข้อมูลที่อาจจะไม่มีความจำเป็นมากนักมากกว่า ทั้งหมดนี้คือสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวของการศึกษาในฐานะที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้โรคความโง่ของคนในชนบท ในทางตรงกันข้าม ระบบการศึกษาที่ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบันกลับ

ไปสร้างความเสียเปรียบที่มีอยู่ในชนบทให้มีลักษณะที่เด่นชัดยิ่งขึ้น

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์
ว่าด้วยการผลิตเบื้องหลังทฤษฎีพัฒนา

ถ้าหากการพัฒนาหมายถึง การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีวัตถุเพิ่มขึ้น เพื่อทำให้มีผลิตผลเพื่อการบริโภคเพิ่มขึ้น หรือมีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนของการบริโภคในลักษณะที่ยกระดับการบริโภคให้สูงขึ้น ทั้งในด้านรสนิยมและปริมาณ อันเป็นความคาดหวังที่จะเป็นตามมาจากการพัฒนาในแนวทันสมัย (modernization) การผลิตเพิ่มขึ้นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์ในการผลิตตามความเข้าใจโดยทั่วไปของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก

การผลิตย่อมประกอบด้วยกระบวนการผลิต หรือ production process ก่อนที่จะมีการผลิตจะต้องมีปัจจัยนำเข้า (input) และที่ปลายทางของกระบวนการผลิตจะต้องมีปัจจัยที่ได้ออกมา (output) นักเศรษฐศาสตร์เองไม่มีความรู้ว่าภายในกระบวนการผลิตนั้นมีอะไรบ้าง เพราะเป็นเรื่องของกลไกและเทคนิคในการผลิตซึ่งถือว่าวิศวกรเท่านั้นที่รู้ดีกว่าผู้อื่น ฉะนั้นนักเศรษฐศาสตร์จึงใช้สัญลักษณ์ **กล่องดำ** (black box) หมายถึง สิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์ไม่รู้ไม่เข้าใจ แทนกระบวนการผลิต ถ้าจะอธิบายโดยภาพก็ได้ภาพดังนี้

นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักได้อธิบายเฉพาะเจาะจงไปอีก โดยเรียกปัจจัยนำเข้าว่า **ปัจจัยการผลิต** และในระบบทุนนิยมมักจะกำหนดปัจจัยที่รู้จักกันโดยทั่วไปเพียงสองปัจจัย คือ ทุน และแรงงาน แต่ถ้าหากเป็นการผลิตสินค้าเกษตร อาจจะมีการจำแนกที่ดินออกจากทุนด้วย ส่วนปัจจัยที่ได้ออกมานั้นมักจะมีแต่เพียงผลผลิตเท่านั้น ฉะนั้น ถ้าจะแสดงโดยภาพจะได้ภาพดังนี้

ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าว ถ้าหากต้องการจะเพิ่มผลผลิตก็มีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มปัจจัยการผลิตอย่างใดอย่างหนึ่ง อันได้แก่ ที่ดิน ทุน หรือแรงงาน หรือทั้งสองและสามปัจจัยพร้อมกัน ทฤษฎีที่นำมาใช้ในการอธิบายปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาก็คือ ในประเทศเหล่านี้มีแรงงานเป็นจำนวนมาก และที่ดินก็ยังพอมี สิ่งที่ประเทศเหล่านี้ขาดแคลนคือทุน เนื่องจากการสะสมทุนภายในประเทศมีสัดส่วนน้อย ฉะนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีการระดมทุนจากภายนอกมาช่วยเหลือ ในบรรดาทุนทั้งหมด ทุนที่สำคัญกว่าสิ่งอื่นใดก็คือทุนที่ทำให้เกิดปัจจัยพื้นฐาน (infrastructure) ดังนั้นจึงจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องให้ความสนใจกับการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านสังคม สาเหตุที่รัฐจำเป็นต้องลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานนั้น ก็เนื่องจากผลตอบแทนของการลงทุนดังกล่าวจะตกแก่สาธารณชนเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่มีเอกชนรายใด

พร้อมที่จะลงทุนในลักษณะดังกล่าว เพราะการลงทุนดังกล่าวมิใช่เป็นการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคโดยตรง (ถึงแม้ว่าการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจะได้สินค้าและบริการออกมาด้วยก็ตาม) แต่เป็นการช่วยจูงใจให้เอกชนลงทุนผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายโดยได้ผลกำไรสูงขึ้น เนื่องจากการลงทุนขั้นพื้นฐานมีส่วนทำให้ต้นทุนสำหรับการลงทุนเพื่อผลิตสินค้าต่ำลง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ ถ้าโรงงานผลิตรองเท้าหรือผลิตอื่นใดไปตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรม คือพื้นที่ที่เตรียมไว้สำหรับอุตสาหกรรมเข้าไปตั้งด้วยการจัดระบบถนนหนทาง มีน้ำเพื่อใช้ในการผลิต และระบบระบายน้ำเสียทิ้งภายหลังจากการผลิต โรงบำบัดน้ำเสียและมีพลังงานไฟฟ้า หรือพลังงานในรูปแบบอื่น ๆ พร้อมมูล ในลักษณะเช่นนี้โรงงานก็สามารถเข้าไปประกอบการได้ทันที ถ้าหากไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้น โรงงานจะต้องจัดหาเอง จะมีส่วนสำคัญทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น

เมื่อรัฐเป็นผู้จัดหาทุกสิ่งทุกอย่างเช่นนี้ก็จะเป็นการจูงใจให้เอกชนเข้ามาประกอบการผลิต ถึงจุดนี้หน้าที่ของรัฐเพียงแต่เปิดกว้างให้เอกชน มิเฉพาะแต่ในประเทศหรือในท้องถิ่นเท่านั้น ควรอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมเชื้อเชิญให้เอกชนจากภายนอกเข้ามาลงทุนด้วย เพราะเอกชนเหล่านี้ถึงจะมาเพื่อทำการผลิตเอากำไร แต่ขณะเดียวกันก็จะนำเทคโนโลยีในการผลิตใหม่ ๆ เข้ามาด้วยเป็นการยกระดับเทคโนโลยีในการผลิตของท้องถิ่นหรือของประเทศไปในตัว ทฤษฎีการพัฒนาเช่นนี้มีเบื้องหลังที่สลับซับซ้อนที่พัฒนาขึ้นมาพร้อม ๆ กับแผนฟื้นฟูยุโรปหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ และเป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์ในการทำสงครามเย็น เพื่อป้องกันการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์จากสหภาพโซเวียต ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ. ๒๔๗๐ ตามด้วยการเปลี่ยนแปลงในจีน ในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ การสนับสนุนให้มีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสามารถทำได้ง่ายโดยการสนับสนุนจากธนาคารโลก สถาบันดังกล่าวจึงเป็นกลไกสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาในแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วในลักษณะสงครามเย็น ส่วนสงครามร้อนนั้นก็เป็นการเตรียมกำลังทางทหารไว้ต่อสู้ มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำในทางทหาร มีประสบการณ์ที่

ได้รับชัยชนะจากการออกไปรบนอกประเทศของตนเองในสงครามโลกทั้งสองครั้ง และเป็นผู้นำที่สำคัญของกลุ่มเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รายละเอียดในเรื่องนี้อยู่นอกขอบเขตของเรื่องที่กำลังศึกษา

ข้อที่ควรสังเกตก็คือ ถึงแม้ว่าเราจะเชื่อทฤษฎีดังกล่าวว่าเป็นการเสนอความเห็นอย่างตรงไปตรงมาโดยไม่มีเบื้องหน้าเบื้องหลัง ยังพบว่าทฤษฎีนี้มีจุดอ่อนมากมาย ที่สำคัญก็คือ ปัจจัยที่ได้ออกมานั้นมิได้มีเฉพาะผลผลิต ผลผลิตนั้นคือสิ่งที่เราเห็นออกมาทางด้านหน้าของโรงงานเท่านั้น ปัจจัยที่ได้ออกมานั้นมีของเสียด้วย ซึ่งออกมาทางด้านหลังของโรงงาน แต่เดิมคนส่วนใหญ่ไม่กล่าวถึง เพราะสามารถปล่อยออกมาและค่อย ๆ เจือจางหายไปในสภาพแวดล้อม โดยไม่มีผลกระทบสำคัญต่อชุมชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง แต่ในปัจจุบันจำนวนของเสียได้ถูกปล่อยออกมามาก จนกระทั่งระบบนิเวศวิทยาและสภาวะแวดล้อมของชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงและไกลออกไปได้รับผลกระทบด้วย การละเว้นไม่พิจารณาถึงของเสียจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง จุดอ่อนที่สำคัญมากที่สุดก็คือปัจจัยการผลิตในส่วนที่เป็นแรงงานนั้น ไม่ควรจะพิจารณาเฉพาะแรงงาน แต่ควรจะพิจารณากว้างกว่านั้น คือ จะต้องรวมแรงสมองหรือปัญญาเข้าไปด้วย และโลกยิ่งพัฒนาก้าวไปไกลเท่าไร ยิ่งจะเน้นความจำเป็นของแรงสมองเพิ่มมากขึ้น

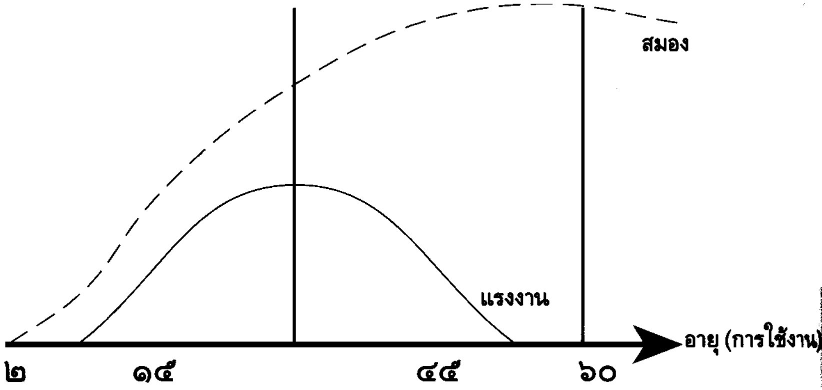
เหตุที่ปัญญาหรือแรงสมองมีความสำคัญมาก สามารถอธิบายได้จากธรรมชาติของความเป็นจริงของปัจจัยทั้งสอง แรงงานนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าเริ่มใช้ได้ดีตั้งแต่มนุษย์มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป และจะจำกัดอยู่ที่เพศชายที่อาจจะมีพละกำลังตามธรรมชาติมากกว่าเพศหญิง หลังจากอายุ ๔๕ ปีไปแล้ว ความถดถอยของพละกำลังจะบังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นแรงงานนั้นย่อมหมดไปทุกวัน เมื่อใช้ก็หมดไปและไม่ใช้ก็หมด แต่จะมาทดแทนหลังการรับประทานอาหารและพักผ่อนทุกวัน และถ้าหากใช้อย่างสม่ำเสมอ โอกาสจะเพิ่มขึ้นมีความเป็นไปได้ในวัยฉกรรจ์ แต่ไม่มีนัยยะสำคัญมากนัก จะเห็นได้ว่า ช่วงเวลาใช้งานของแรงงานมีอย่างสูงสุดเพียง ๓๐ ปี และถึงแม้จะมี

อัตราที่เพิ่มขึ้น แต่ก็มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อเลยวัยฉกรรจ์แล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างจะเริ่มถดถอย ไม่มีทางเพิ่มเติมได้อีกเลย

ในทางตรงกันข้าม สมองเริ่มมีประโยชน์ตั้งแต่เล็ก ถ้าสมองได้รับการฝึกให้คิดให้แก้ปัญหาอยู่เสมอ จะสามารถใช้ได้ตั้งแต่อายุยังน้อย ที่เรียกว่าตั้งแต่จำความได้เป็นต้นไป เซลล์สมองเมื่อใช้มากย่อมตายไปและไม่สามารถเกิดมาทดแทนใหม่ได้ แต่ธรรมชาติก็ได้สร้างเซลล์สมองเผื่อไว้ให้มนุษย์แต่ละคนอย่างเหลือเฟือ ที่สำคัญกว่าเซลล์ก็คือการแตกกิ่งของเซลล์สมอง ซึ่งเกิดจากการพัฒนาความสามารถในการคิดและการวิเคราะห์เรื่องราวต่าง ๆ สมองนั้นยิ่งใช้มาก ถึงแม้จะเหนื่อยล้า แต่เซลล์สมองที่แตกกิ่งออกไปจะไม่ถูกทำลายเพียงข้ามคืน จะอยู่ต่อไปตราบที่เซลล์ดังกล่าวยังไม่ถูกทำลาย ผลก็คือสมองยิ่งใช้มากเท่าไร ความฉลาดก็จะยิ่งเพิ่มพูนมากขึ้น ถ้าคิดแบบนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ในรูปของมูลค่าเพิ่ม สมองยิ่งใช้งานมากจะยิ่งมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ความฉลาดปราดเปรื่องของสมองจะมีความจำกัดเมื่อวัยฉกรรจ์ก็ตาม แต่หลังจากนั้นจะถูกทดแทนด้วยสติ ความรอบคอบมากขึ้น สามารถผลิตผลงานที่มีคุณภาพดีกว่าเดิมได้ และสามารถใช้ไปได้เลยอายุ ๔๕ ปีไปนานมาก ฉะนั้น ถ้าเปรียบเทียบว่าทั้งแรงงานและสมองเป็นทรัพยากร สมองย่อมเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่ามากกว่าแรงงาน และเป็นทรัพยากรชนิดเดียวที่สามารถเพิ่มมูลค่าได้ภายหลังจากการใช้ แทนที่จะอยู่คงเดิมหรือหมดไปเช่นทรัพยากรอื่น ๆ สมองจึงเป็นทรัพยากรที่ทรงคุณค่ามากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพยากรทั้งหลาย

ภาพที่ ๑

เปรียบเทียบคุณค่าของทรัพยากรสมองและแรงงาน ในฐานะที่เป็นเศรษฐศาสตร์



ด้วยเหตุนี้เองในปัจจุบันจึงได้เกิดมีสงครามในเรื่องลิขสิทธิ์ทางปัญญาระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วต้องการลิขสิทธิ์ หรือสิทธิผูกขาดทางปัญญานั่นเอง

เพราะเหตุใดประเทศที่พัฒนาแล้วจึงยืนยันในเรื่องลิขสิทธิ์ทางปัญญา การเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ทางปัญญานั้นดีกว่าเป็นผู้ที่ผลิตเอง ดังที่กล่าวแล้วว่าในกระบวนการผลิตนั้นจำต้องมีของเสียออกมาจากกระบวนการผลิต ทำให้เกิดปัญหามลภาวะแก่สภาพแวดล้อม นอกจากนั้นการผลิตทุกชนิดจะต้องมีทรัพยากรอื่น ๆ และพลังงานเข้ามาใช้ประกอบในการผลิตด้วย ผู้ผลิตจึงมีหน้าที่จะต้องหาปัจจัยการผลิตและรับผลเสียจากการที่ทรัพยากรหมดไป สภาพแวดล้อมสูญเสียไป ผู้ที่ขายปัญญาจะได้เงินมาและทำหน้าที่เป็นผู้บริโภคแต่เพียงอย่างเดียว ของเสียที่เกิดจากกระบวนการของการบริโภคจะสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่าของเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิต นอกจากนั้นภาระในการจัดหาปัจจัยเพื่อใช้ในการผลิตก็หมดไป

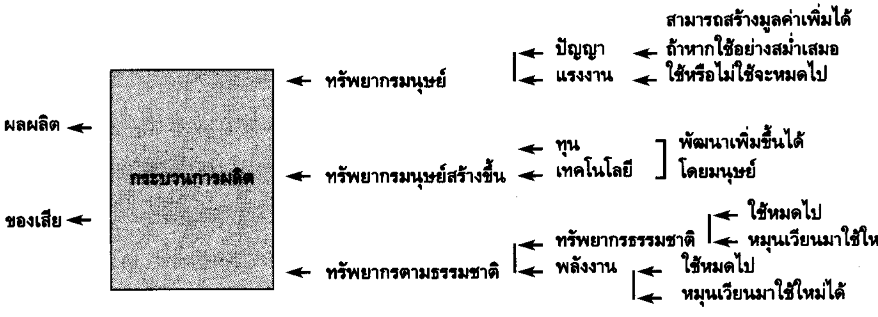
ถ้ามีการพัฒนาต่อไปในแนวนี้ประเทศไทยก็จะตกเป็นประเทศผู้ผลิต มีภาระในการจัดหาทรัพยากร พลังงาน และปัจจัยการผลิตอื่นๆ และรับภาระของเน่าเสียที่เกิดขึ้นด้วย ประเทศที่เป็นผู้บริโภคจะได้รับแต่ผลดีเป็นส่วนใหญ่ ลักษณะเช่นว่านี้ ประเทศที่กำลังพัฒนาน่าจะตกเป็นเบี้ยล่างของการพัฒนาอยู่เรื่อยไป ถ้าหากมีการรวมเอาปัจจัยดังกล่าวเข้ามาพิจารณาด้วย ความสัมพันธ์ในการผลิตรูปใหม่ จะเป็นดังนี้

เพียงแต่เพิ่มปัจจัยใหม่เข้าไปจะเห็นได้ว่ามีความหมายเปลี่ยนไปจากเดิมมาก กล่าวคือจะต้องให้ความสำคัญกับปัญญามากกว่าแรงงาน และจะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่ได้ออกมาที่เป็นของเสียด้วย แต่แท้ที่จริงถ้าจะพิจารณาอย่างกว้างจริงๆ นั้น ปัจจัยที่นำเข้านั้นสามารถอธิบายโดยคำที่มีความหมายกว้างว่า **ทรัพยากร**เพียงอย่างเดียว เมื่อทรัพยากรผ่านเข้าไปในกระบวนการผลิตแล้ว สิ่งที่ได้ตามมาจะเป็นผลผลิตและเป็นของเสีย

สิ่งที่ควรพิจารณาให้ลึกซึ้งต่อไปก็คือ ทรัพยากรนั้นอาจจะแยกต่อไปว่าเป็นทรัพยากรที่มนุษย์หาได้จากธรรมชาติ ทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้นมา และทรัพยากรมนุษย์เอง ทรัพยากรที่มีอยู่ตามธรรมชาติก็ได้แก่ สิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งอาจจะจำแนกเป็นทรัพยากรธรรมชาติ และพลังงานทรัพยากรที่มนุษย์สร้างขึ้น ได้แก่ ทุนและเทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์เองนั้นมีทั้งแรงงานและปัญญา ในบรรดาทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีทั้งที่ใช้หมดไป แต่สามารถสร้างขึ้นใหม่หรือนำกลับมาใช้ใหม่ได้ กับอีกพวกนั้น คือ เมื่อใช้ไปแล้วมีการแปรรูปไป นำมาใช้ใหม่อีกไม่ได้ พลังงานก็เช่นเดียวกันมีทั้งที่ใช้แล้วหมดไปและใช้แล้วก็ยังไม่หมดไป ส่วนทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นแรงงานและสมองนั้นได้อธิบายอย่างละเอียดแล้ว ถ้าหากจะนำปัจจัยเหล่านี้มาอธิบายโดยละเอียด จะแสดงได้ดังภาพนี้

ภาพที่ ๒

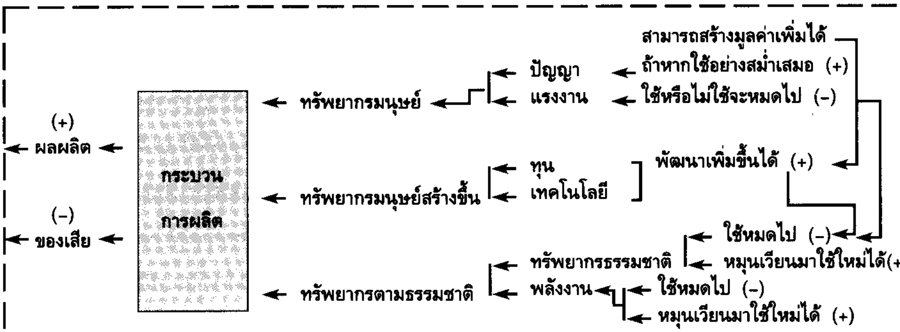
**แสดงความสัมพันธ์ของการผลิตระหว่างปัจจัยนำเข้า
และปัจจัยที่ได้ออกมาอย่างเป็นระบบ**



จากภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการผลิตนั้นไม่ควรจะทำเพื่อสนองความปรารถนาของผู้ที่มีอำนาจซื้อแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะชุมชนและระบบนิเวศวิทยาทั้งหมดไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อสร้างผลกำไรสูงสุด ยิ่งไปกว่านั้นทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมได้อุบัติขึ้นมาในโลกก่อนที่จะมีมนุษย์ก็มิได้มีเครื่องคิดเลขเพื่อคิดกำไรขาดทุน ในขณะที่เป้าหมายการดำรงอยู่ของมนุษยชาติควรจะอยู่ในลักษณะที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติและสภาพแวดล้อมในลักษณะของการพึ่งพาได้เช่นกัน ผืนดินที่แห้งแล้งขาดการบำรุงรักษาอาจเปลี่ยนไปเป็นทะเลทรายได้ โดยที่มนุษย์ไม่จำเป็นต้องเข้าไปช่วยทำลาย ในลักษณะเช่นนี้ เป้าหมายร่วมกันของมนุษย์และธรรมชาติที่แวดล้อมตัวมนุษย์ก็คือ สามารถดำเนินอยู่ร่วมกันในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกันดังกล่าวตราบนานเท่านาน สภาพการดังกล่าวจะเกิดเป็นจริงขึ้นได้ ต้องอาศัยทั้ง **สติ** คือความสามารถในการยั้งคิดและรู้เท่าทันความคิดของตนเองเสมอในทุก ๆ วินาทีที่ผ่านไป ว่าตนกำลังคิดจะทำอะไร เพื่ออะไร ผลจากการกระทำดังกล่าวจะมีผลต่อตนเอง สังคม และต่อสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติอย่างไร ในขณะเดียวก็จำเป็นจะต้องมี**ปัญญา** เพื่อที่จะคิดแก้ไขสิ่งที่เป็นอุปสรรค ปัญหาตลอดจนสิ่งที่ไม่เป็นผลดีแก่ตนเองและส่วนรวม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เมื่อรวมทั้งสติและปัญญาเข้าด้วยกันจะช่วยทำให้เข้าใจได้ว่า ในกรณีของความสัมพันธ์ในการผลิตทั้งหมด การที่จะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจะต้องมีต้นทุนของความสูญเสียอะไรบ้าง จากภาพข้าง ๆ นี้ ความสูญเสียที่จะมีก็คือ ของเสียที่เกิดจากขบวนการผลิตพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วหมดไป

การตัดสินใจที่จะผลิตอะไร เพื่อสนองความต้องการของผู้ที่มีอำนาจซื้อเพื่อนำมาบริโภคเป็นการบำบัดความต้องการของคน จำเป็นที่จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความสุขหรือความพอใจที่ความต้องการดังกล่าวได้รับการบำบัดเทียบกับความสูญเสียที่จะเกิดมีขึ้นจากกระบวนการผลิตดังกล่าว ถ้าหากจะแสดงด้วยแผนภูมิเดิม จะมีลักษณะเช่นนี้

ภาพที่ ๓
แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ได้ออกมา หมุนเวียนไปสู่ปัจจัยนำเข้าเพื่อผลการพัฒนาที่ยิ่งขึ้น



ถ้าหากให้เครื่องหมาย + แทนสิ่งที่ได้เพิ่มขึ้น และเครื่องหมาย - แสดงถึงความสูญเสีย สิ่งที่ได้จากกระบวนการผลิตก็คือผลผลิต ส่วนที่สูญเสียก็คือของเสีย ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้หมดไป พลังงานที่มีอยู่ตามธรรมชาติและถูกใช้หมดไป ผลผลิตนั้นส่วนหนึ่งจะถูกนำกลับมาบริโภคเพื่อเพิ่มพูนปัญญาและสร้างแรงงานให้มนุษย์ อีกส่วนหนึ่งจะนำไปสะสมทุนและเพิ่มเทคโนโลยี และจะช่วยนำไปปรับทรัพยากรธรรมชาติให้หมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ได้ สำหรับพลังงานนั้น โดยสภาพความเป็นจริงจะหมุนเวียนไม่ได้ เมื่อถูกใช้แล้วจะแปรสภาพไป จะมีแหล่งต้นพลังงานแต่เพียงอย่างเดียวที่มีเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องในขณะนี้ คือ พลังงานจากแสงอาทิตย์ ซึ่งความจริงมิได้มีลักษณะหมุนเวียน แต่มีเข้ามาเพิ่มเติมต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา ตราบเท่าที่ดวงอาทิตย์ยังไม่หมดไป ดังนั้นการที่มนุษย์ยุคก่อนบูชาพระอาทิตย์ในลักษณะของการแสดงกตัญญุตาจึงเป็นเรื่องที่ถูกต้อง

ในภาพดังกล่าวนอกจากผลผลิตและของเสียที่มีผลกระทบต่อการนำทรัพยากรมาใช้ใหม่ได้แล้ว มนุษย์ก็สามารถสะสมทุนและสร้างเทคโนโลยีขึ้นมาใหม่ได้ด้วย โดยกรณีนี้ปัจจัยทางด้านปัญญาหรือสมองของมนุษย์จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างเสริมเทคโนโลยีและทุน ขณะเดียวกันทั้งปัญญาและความรู้ของมนุษย์ตลอดจนทุนและเทคโนโลยีจะมีส่วนช่วยให้การหมุนเวียนใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นโดยสรุป ทรัพยากรที่มีความสำคัญมากที่สุดในกระบวนการผลิตทุกชนิด คือ ทรัพยากรสมองหรือปัญญานั่นเอง

ประเด็นที่ควรจะพิจารณาก็คือ คำว่า **ความต้องการ** ในความหมายที่เป็นกลางสามารถจำแนกออกได้เป็นสองลักษณะ คือ ความต้องการในการสนองความจำเป็นทางกายภาพหรือมาตรฐานขั้นต่ำ กับความต้องการส่วนเกินหรือบางทีเรียกว่า **ตัณหา** เมื่อไม่ได้รับการบำบัดก็อาจจะมีผล**กระทบต่อจิตใจ** แต่ไม่มีผลกระทบต่อ**สภาพกายภาพ** บางครั้งอาจจะเรียกส่วนแรกว่า **ความต้องการแท้** ส่วนประการหลังนั้นเรียกว่า **ความต้องการเทียม** ความต้องการแท้นั้นถ้าหากไม่ได้รับการบำบัดจะไม่สามารถทรงสภาพทางสรีระและกายภาพเอาไว้ได้ ส่วนความต้องการเทียมนั้นอาจจะละเว้นได้เพียงแต่ระงับใจเอาไว้เท่านั้น

ถ้าจะพิจารณาให้ถึงที่สุดแล้ว การผลิตผลผลิตจะมีประโยชน์อย่างแท้จริงคุ้มค่ากับความสูญเสียก็ต่อเมื่อเป็นการผลิตเพื่อบำบัดความต้องการแท้ แต่ถ้าหากจะเป็นการบำบัดความต้องการเทียม จำเป็นจะต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงผลได้ผลเสียต่อส่วนตน ต่อสังคมมนุษย์ และต่อธรรมชาติแวดล้อมที่ตามมา เพราะวิธีบำบัดความต้องการเทียมนั้นมีวิธีที่ง่ายกว่ามาก คือ การระงับความต้องการนั้นเสีย อาจจะให้คำนิยามโดยใช้ภาษาของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักว่า **ประสิทธิภาพในการบริโภค** ซึ่งได้ถูกละเลยมาตลอดในวิชาเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก เศรษฐศาสตร์กระแสหลักเน้นความสำคัญเพียงประการเดียว คือ ประสิทธิภาพในการผลิต ทั้งที่ความจริงเรื่องดังกล่าวควรจะเป็นหน้าที่ของ

วิศวกร นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจต่อการบริโภคกรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์โดยตรง แต่กลับละเลยหรือไม่พยายามสร้างหลักการและความเข้าใจในเรื่องประสิทธิภาพในการบริโภค เรื่องดังกล่าวสามารถเข้าใจได้ไม่ยากนัก เพราะเศรษฐศาสตร์ตะวันตกนั้นอยู่บนรากฐานของปรัชญาวัตถุธรรมซึ่งเน้นอิทธิพลของวัตถุต่อทุกสิ่งทุกอย่าง ในลักษณะที่สังเกตได้จับต้องได้ ขณะเดียวกันกลับละเลยการค้นคว้าในมิติที่ลึกซึ้งทางจิต อันเป็นจุดเด่นของปรัชญาตะวันออก

ความสัมพันธ์ของทฤษฎีการผลิตต่อแนวคิดการพัฒนา

จากเบื้องหลังที่ตื้นเขินของแนวคิดเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ว่าด้วยการผลิต สามารถอธิบายให้เข้าใจได้ว่า ทฤษฎีความทันสมัยที่อยู่บนรากฐานของหลักการการลงทุน เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานนั้น พัฒนามาได้อย่างไรและมีจุดอ่อนที่ใด ย่อมชี้ให้เห็นได้ชัดถึงความไม่ลึกซึ้งในประเด็นของความสัมพันธ์ทางการผลิตที่มองมนุษย์เป็นแต่เพียงแรงงาน และปัจจัยที่ได้ออกมาจากกระบวนการผลิต มีแต่เพียงผลผลิต ไม่มีของเสีย แต่เมื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ในการผลิตในลักษณะที่ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้นกว่าเดิม จะเริ่มเห็นจุดอ่อนของแนวความคิดดังกล่าวมากขึ้น และมีประเด็นที่ควรจะตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความหมายของการพัฒนามากมาย จนถึงขั้นจะต้องมีคำถามต่อไปว่าจะพัฒนาทำไม และพัฒนาเพื่อใคร

ในส่วนของปัญหาการพัฒนาชนบทนั้น การมองข้ามความสำคัญของปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือภูมิปัญญาชาวบ้านนั้น มีผลอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาชนบท ดังที่เป็นที่ประจักษ์ชัดในปัจจุบันแล้วว่าการพัฒนาตามแนวความคิดทันสมัยนั้น ยิ่งพัฒนามากขึ้นไปเท่าใด ความแตกต่างระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของชาวชนบทในชุมชนของตนเองยิ่งสูงขึ้นขณะเดียวกันช่องว่างทางเศรษฐกิจของเมืองและชนบทในภาพรวมก็ยิ่งห่างออกไปมากขึ้น ขณะที่ในชนบทมีปัญหาทรัพยากรธรรมชาติหมดไปอย่างรวดเร็ว

ขาดความสมดุลทางธรรมชาติและนิเวศวิทยา ชาวชนบทต้องหลั่งไหลเข้าสู่เมืองกลายเป็นแรงงานรับจ้าง ในขณะเดียวกันกับที่เมืองเติบใหญ่ขึ้น เมืองก็มีปัญหาเช่นกัน มีเพียงคนร้อยละสิบในเมืองที่มีชีวิตอยู่อย่างค่อนข้างจะสะดวกสบาย ในขณะที่อีกประมาณร้อยละหกสิบต้องอยู่ในสภาพ**ปากกัดตีนถีบ** เพื่อจะช่วยให้ตัวเองมีชีวิตรอดไปวันต่อวัน และอีกประมาณร้อยละสามสิบอยู่ในสภาพ**จนตรอก**ไปทางไหนไม่รอด มีชีวิตที่เลวร้ายกว่าผู้ที่ยังอาศัยอยู่ในชนบทเสียอีก ในขณะที่ทุกคนที่อยู่ในเมืองประสบปัญหาร่วมกัน อันเป็นผลจากความแออัดยัดเยียดของเมือง ปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม อากาศเป็นพิษ การจราจรที่คับคั่งสับสน ชีวิตต้องต่อสู้ดิ้นรนมากขึ้นกว่าเดิม มีปัญหาการบีบรัดในเรื่องเศรษฐกิจและการทำมาหากินมากขึ้น เป็นผลเสียต่อสุขภาพจิตอย่างร้ายแรง จึงน่าจะได้มีการตั้งคำถามต่อการพัฒนาในลักษณะเช่นว่านี้

จากภาพความสัมพันธ์ของการผลิตที่ได้ขยายออกไปมากขึ้น จะเห็นได้ว่า ในส่วนของปัจจัยนำเข้า ส่วนสำคัญที่ได้ถูกทำลายไปในชนบทนั้นก็คือปัญญาหรือภูมิปัญญาชาวบ้าน หาใช่**ความโง่**ของชาวบ้านไม่ แต่เป็นเพราะภูมิปัญญาของชาวบ้านได้ถูกทำลายอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านกระบวนการศึกษาในระบบที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเหตุปัจจัยสำคัญ ประกอบการศึกษาในรูปแบบอื่น ๆ ที่ผ่านเข้าไปในชนบทในรูปของสื่อต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นายทุนท้องถิ่น พ่อค้าเร่ ความรู้ที่ได้จากสื่อเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเข้าไปทำลายความรู้เดิม ความเชื่อมั่นที่เคยมีมาแต่ในอดีต แทนที่จะเข้าไปเสริมความรู้ความเชื่อมั่นที่เคยมีมาและเพิ่มความรู้ใหม่เข้าไป ทำให้สามารถรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก สามารถเลือกเฉพาะสิ่งที่ดีมีประโยชน์ต่อตนเองและชุมชนในชนบท และปฏิเสธความรู้ที่จะก่อให้เกิดผลร้ายได้ในภายหลัง สาเหตุที่สำคัญที่ก่อให้เกิดสภาพล่มสลายของชุมชนในชนบท เริ่มจากสถาบันครอบครัวของชุมชนในชนบท ติดตามมาด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และการเสียสมดุลของสภาพ

แวดล้อมนี้ก็เนื่องจากชนบทสูญเสียภูมิปัญญาของตนเองในลักษณะของการถูกกระทำอย่างต่อเนื่องจากภายนอก หาใช่เป็นเพราะวงจรอุบาทว์ โง่-จน-เจ็บไม่ ถ้าสามารถค้นพบสมุฏฐานปัญหาของชนบทได้เช่นนี้ หนทางแก้ไขที่ถูกต้องก็คือ จะต้องกระทำทุกวิถีทางที่จะช่วยทำให้ภูมิปัญญาดังกล่าวกลับคืนมา พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งมากขึ้น จึงสามารถที่จะเห็นได้ชัดเจนว่า การแก้ปัญหาโดยการเข้าไปสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการให้การศึกษาในรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพิ่มขึ้น ล้วนแต่มิได้เป็นหนทางในการแก้ปัญหาที่สาเหตุ แต่กลับเป็นการสร้างปัญหาให้มากยิ่งขึ้น

บทสรุปในเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่าทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังความคิดนั้นมีอิทธิพลต่อความคิดและการนำแนวความคิดไปปฏิบัติมาก และเมื่อแนวความคิดการพัฒนานั้นตั้งอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่ไม่สมบูรณ์ ย่อมนำไปสู่แนวความคิดและวิธีการที่ผิดพลาด โดยที่แนวความคิดและวิธีการดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน

พัฒนาตามบริบทแนวคิดตะวันตก

ในตอนต้นได้พิจารณาคำว่า **พัฒนา** ในความหมายที่เข้าใจกันโดยทั่วไป คือ การเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ปัญหาของคำว่าดีขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง และเมื่อพยายามจะให้ความหมายนี้มีความเป็นรูปธรรม จึงได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า **เจริญขึ้น** และเมื่อประกอบการพิจารณาจากทฤษฎีทันสมัย คำว่าเจริญขึ้นจะเน้นความเจริญขึ้นทางวัตถุโดยเฉพาะโครงสร้างทางกายภาพขั้นพื้นฐาน และความเจริญขึ้นทางด้านสังคมโดยพิจารณาจากความหมายกว้าง ๆ ของบริการการศึกษาและสาธารณสุข ถ้าหากจะพิจารณาให้กว้างออกไปการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนานั้นอาจจะต้องพิจารณาปัจจัยทางโครงสร้าง ปัจจัยทางทรัพยากร และปัจจัยทางเทคโนโลยีประกอบกัน ปัจจัยทางโครงสร้างได้แก่ การมีเสถียรภาพทางการเมือง มีรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เป็นไปตามกฎหมาย มีการสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริม

การประดิษฐ์คิดค้น (innovative atmosphere) และกิจกรรมที่สร้างสรรค์ (innovative activities) ปัจจัยทางด้านทรัพยากรมนุษย์จะต้องมีทรัพยากรที่มีความรู้ มีทักษะในการผลิต และมีจินตนาการที่สร้างสรรค์ (creative imagination) มีทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็นแก่การผลิตระดับหนึ่ง ส่วนปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีนั้นก็ได้แก่การสะสมทุนและการพัฒนาเทคโนโลยีที่มาจากรากฐานเดิมที่มีอยู่ อาจจะกล่าวได้ว่า ในการพัฒนาประเทศ ปัจจัยที่สำคัญนอกเหนือจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว คือ ปัจจัยทางการเมือง ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องมีรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และมีความมั่นคงทางการเมือง คือ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยชอบด้วยกฎหมายในลักษณะที่เป็นการต่อเนื่อง

ส่วนวัตถุประสงค์ในการพัฒนานั้น Denis Goulet (๑๙๖๘) ได้อธิบายว่าการพัฒนานั้นเป็นวิธีการสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้มนุษย์มีการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีชีวิตที่ดี (good life) จะเห็นได้ว่า ชีวิตที่ดีนั้นเป็นนามธรรมเช่นกัน เพื่อให้เป็นรูปธรรมเด่นชัดมากขึ้น Goulet อธิบายเพิ่มเติมว่า

๑. เพื่อจัดหาสิ่งต่าง ๆ หรือปัจจัยทั้งหลายให้ดีกว่าเดิมและมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้การดำรงชีวิตมีความสะดวกสบายขึ้น

๒. เพื่อสร้างและปรับปรุงสภาพทางวัตถุของการดำรงชีวิตอยู่ในแนวทางที่มีเกียรติยศชื่อเสียงได้

๓. เพื่อให้มนุษย์มีอิสรเสรีหรือหลุดพ้นจากความเป็นทาสของธรรมชาติ ความไม่มีความรู้ มนุษย์ผู้อื่น สถาบันทั้งหลาย และความเชื่อต่าง ๆ ที่ครอบงำมนุษย์อยู่

จะเห็นได้ว่าตามทัศนะของ Goulet นั้น ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่สะดวกสบาย เนื่องจากมีปัจจัยที่จะสนับสนุนการดำรงชีพมากขึ้น มีคุณภาพดีมากขึ้น เป็นชีวิตที่ปราศจากการครอบงำโดยความไม่รู้จากธรรมชาติ สถาบัน และความเชื่อต่าง ๆ รวมทั้งจากมนุษย์คนอื่น ๆ ซึ่งก็หมายถึงชีวิตที่มีอิสรภาพเต็มที่ และเมื่อมีทั้งวัตถุและอิสรภาพเต็มที่แล้ว โอกาสที่จะแสวงหาเกียรติยศและชื่อเสียงก็จะตามมา

แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดแบบตะวันตกที่ถือเอาตัวของปัจเจกชนเป็นตัวตั้ง แล้วถามว่า ทำอย่างไรเราถึงจะมีชีวิตที่ดีที่สุด คำตอบก็เป็นอย่างที่อธิบายมาแล้ว จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะเป็นความคิดตะวันตก แต่ก็เป็นความคิดที่แพร่หลายทั่วไป ทั้งนี้เพราะมนุษย์มี**อัตตา**ยึดตนเองเป็นที่ตั้ง แต่ถ้าหากคิดในแง่มุมที่ต่างกันไปจะเห็นว่า การมีสิ่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นั้นย่อมหนีไม่พ้นที่จะต้องเอามาจากที่อื่น ถ้าหากไม่เอามาจากที่มีเจ้าของในปัจจุบันก็ไปแย่งเอาจากเจ้าของในอนาคต นั่นก็คือแย่งเอามาจากลูกหลานของตน ซึ่งก็คือการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีใครอ้างความเป็นเจ้าของขณะนี้มาใช้อย่างฟุ่มเฟือย โดยเฉพาะเรื่องเสรีภาพที่จะหลุดพ้นจากการครอบงำนั้น ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมากในสังคมตะวันตก ส่วนในสังคมตะวันออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพุทธศาสนานั้น การหลุดพ้นจากการครอบงำที่สำคัญที่สุดมีเพียงประการเดียว คือ การครอบงำจากความไม่รู้หรือ**อวิชชา** เป้าหมายทั้งหมดของการพัฒนาในพระพุทธศาสนา มีแต่เพียงประการเดียวคือปลดความไม่รู้ให้ค่อย ๆ หมดไปในขณะที่จะต้องเพิ่มเติมความรู้ขึ้นเรื่อย ๆ และความรู้ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งเป็นความรู้เรื่อง**อนัตตา** คือ ความไม่มีตัวตน จุดนี้เป็นจุดต่างที่สำคัญมากระหว่างแนวคิดตะวันตกและตะวันออก นำไปสู่ข้อสรุปที่สำคัญต่างกัน คือ การมีชีวิตอยู่เพื่อเกื้อกูลซึ่งกันและกัน

การเจริญเติบโตและการพัฒนา

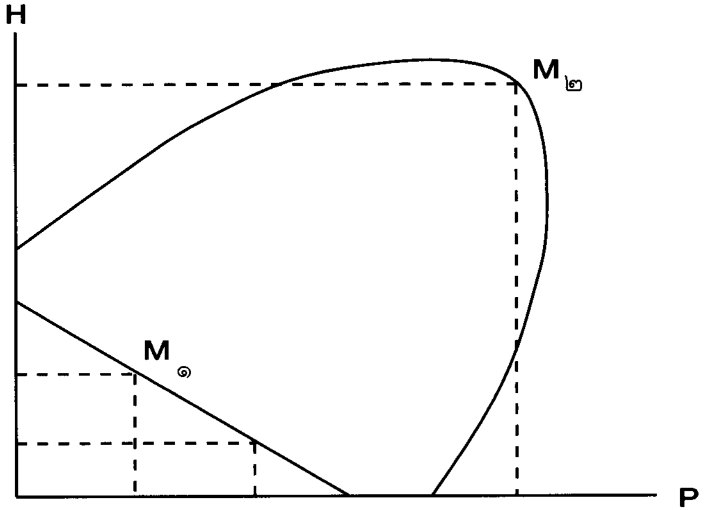
โดยทั่วไปนั้นมักจะอธิบายว่า การเติบโตนั้นคือการขยายตัวทางปริมาณและคุณภาพ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจจะวัดจากผลผลิตรวมของชาติ (Gross National Products) ด้านคุณภาพวัดประสิทธิภาพในการผลิต (productivity) ส่วนทางด้านสังคมนั้นจะพิจารณาถึงสัมฤทธิผล (achievingness) และการยอมรับนับถือโดยสังคมที่มาจากความสามารถในการตัดสินใจโดยเด็ดขาดที่มีความชอบธรรมของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีความถูกต้องและชอบธรรมตามกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่

ของประเทศ

ส่วนการพัฒนานั้นมักจะอธิบายในสามความหมาย ความหมายแรกนั้นคือ ความเจริญเติบโต (growth) ดังที่ได้อธิบายในตัวอย่างที่กล่าวไปแล้ว กลุ่มที่สองหมายถึงการเปลี่ยนระบบ (system change) กลุ่มที่สามยึดเอาการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดใช้เป็นสำคัญ (goal orientation) Edward Weidnes (๑๙๗๐) สรุปว่า การพัฒนาทางทฤษฎีควรจะประกอบด้วยการเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงระบบ และการเปลี่ยนแปลงโดยมีแผน ได้มีการยกตัวอย่างของ Frederick Riggs (๑๙๖๔) ที่อธิบายระดับการพัฒนาของสังคม โดยนำไปผูกใช้กับกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวจะมีสภาพสุดโต่ง ๒ ประการคือ การตัดสินใจโดยผู้นำคนเดียวกับการตัดสินใจโดยกลุ่มคน โดยที่ (H) เป็นการตัดสินใจโดยคนคนเดียว (P) เป็นการตัดสินใจโดยกลุ่ม

ภาพที่ ๔

แสดงการตัดสินใจแบบเผด็จการและการมีส่วนร่วมที่มีผลต่อการพัฒนา



การตัดสินใจโดยคนคนเดียวจะมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันเหตุการณ์และประหยัดค่าใช้จ่าย การตัดสินใจโดยกลุ่มบุคคลจะมีความล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ แต่มีผลดีในแง่ของเสรีภาพ อิสรภาพ และความเสมอภาพ เป็นลักษณะที่สำคัญและจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย

ในสังคมที่ไม่มีความสลับซับซ้อน เป็นชุมชนเล็ก ๆ การเลือกตัดสินใจจะอยู่ระหว่างแกนทั้งสอง ถ้าหากมีแนวโน้มไปในทางผู้นำตัดสินใจประชาชนจะไม่มีส่วนร่วม แต่ถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมมากก็อาจจะไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้รวดเร็ว

ในสังคมที่พัฒนาแล้วสังคมจะมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องแบ่งงานกันทำมีมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องใช้การตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะทางมากขึ้น ในขณะที่กระบวนการประชาธิปไตยเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจก็มีความจำเป็น จุดของการตัดสินใจที่ดีคือจุด m 2 ดังนั้นตามความหมายนี้ การพัฒนา คือ การทำงานร่วมกันของระบบผู้เชี่ยวชาญแบ่งงานกันทำ ขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องเพิ่มความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ส่วนต่างกันที่สำคัญคือ สังคมจะไม่เป็นลักษณะเส้นตรง คือ เมื่อมีประชาธิปไตยมากเผด็จการน้อย การปฏิบัติงานก็ทำได้ช้า ถ้าเผด็จการมาก งานไปได้เร็ว แต่อาจจะขาดระบบควบคุมและใช้อำนาจในทางที่ผิด เมื่อมีการพัฒนาในขณะที่กระบวนการประชาธิปไตยสูงขึ้น ความมั่นคงก็เพิ่มมากขึ้น โดยอาศัยระบบของผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการที่ไม่เป็นเผด็จการ ระบบดังกล่าวจึงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย กล่าวโดยสรุปของความหมายการพัฒนาโดยแนวความคิดตะวันตก คือ การทำให้เกิดความเจริญเติบโตเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงระบบเพื่อให้ระบบสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายให้เกิดความเป็นธรรม ความยุติธรรม สิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนสร้างความพอใจให้แก่คนส่วนใหญ่ และมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามความต้องการ หรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ทั้งนี้จะ

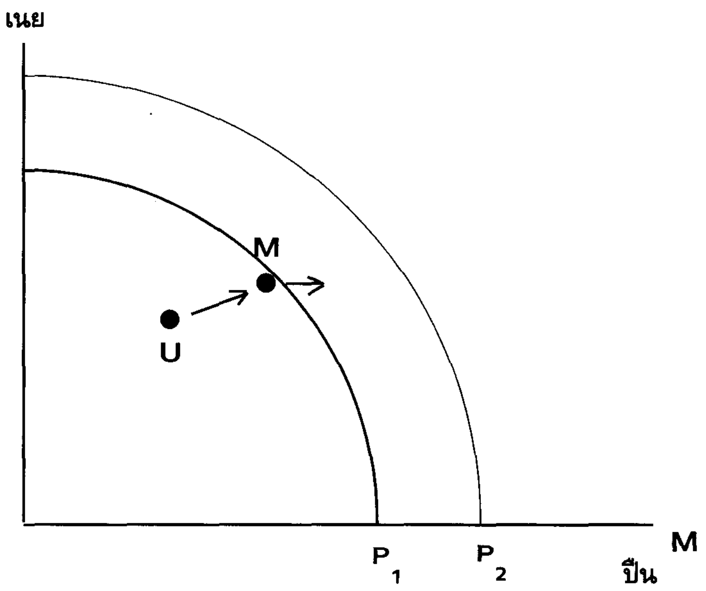
กระทำโดยมีการวางแผนที่ถูกต้องด้วย

การด้อยพัฒนา

การด้อยพัฒนา (underdevelopment) ในความหมายของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก มักจะอธิบายในแง่ของปัญหาเทคนิค Thirlwall (๑๙๗๒) อธิบายว่าเป็นความไม่สมดุลทางด้านปัจจัยอันเป็นผลจากความบกพร่องในการปรับให้ได้สัดส่วนกันระหว่างปัจจัยที่มีอยู่กับเทคโนโลยีที่ใช้ ดังนั้นจึงทำให้การลงทุนและแรงงานไม่ได้ประโยชน์เต็มที่ Thirlwall ได้อธิบายโดยใช้เส้นความเป็นไปได้ในการผลิต (production prossibility frontier) กล่าวคือ

ภาพที่ ๕

แสดงเส้นความเป็นไปได้ของการผลิตประกอบความหมายในการพัฒนา



ส่วนของผลผลิตดังกล่าวในการผลิตสินค้าสองอย่าง เช่น เนยกับปืน ในระดับเทคนิคการผลิตระดับหนึ่งจะมีสัดส่วนของการใช้ทุนและแรงงานที่กำหนดให้ จะทำให้มีใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ได้ผลผลิต คือ เนยและปืนในสัดส่วนที่อยู่บนเส้น P1 ณ จุด M เป็นตัวอย่างของสัดส่วน แต่ถ้าเกิดได้ทั้งปืนและเนยน้อยกว่าที่ควร คือ ที่ U หมายความว่า การผลิตปืนและเนยโดยใช้แรงงานและทุนที่มีอยู่ไม่ได้ประโยชน์จากการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเต็มที่ ดังเช่นในกรณีของคูเวต ที่มีรายได้ต่อหัวของประชากรสูง แต่ไม่ได้ใช้ปัจจัยการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ ถือว่าด้อยพัฒนาได้ตามความหมายนี้

ในบางกรณีอาจจะใช้อัตรารายได้เฉลี่ยต่อหัวหรือความยากจน เป็นเครื่องวัดความไม่พัฒนาของประเทศ แต่ปัญหาเรื่องนี้มักจะมีว่าจะใช้ตัวเลขอะไรเป็นเส้นแบ่ง และจะวัดเปรียบเทียบกันระหว่างประเทศได้หรือไม่ เนื่องจากมีปัญหาเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนและเครื่องมือในการวัดของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป ตลอดจนวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละประเทศก็แตกต่างกันไปด้วย และเพื่อจะให้การวัดมีลักษณะเป็นภาวะวิสัยมากขึ้น Thirlwall (๑๙๗๐) จึงใช้กฎเกณฑ์กว้าง ๆ กำหนดลักษณะของความไม่พัฒนาเอาไว้ดังนี้ ดังเช่น

๑. แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในภาคเกษตรกรรม และผลผลิตด้านการเกษตรยังต่ำอยู่

๒. รายจ่ายภายในประเทศของคนส่วนใหญ่ใช้ไปเพื่อซื้ออาหารและสิ่งจำเป็นในชีวิต

๓. สินค้าส่งออกของประเทศส่วนใหญ่เป็นผลิตผลพื้นฐาน ส่วนสินค้าที่ต้องซื้อจากต่างประเทศมักเป็นสินค้าสำเร็จรูป

๔. มีอัตราการเกิดของประชากรสูง และอัตราการตายต่ำ

๕. อัตราการออมทรัพยากรของประชากรต่ำมาก

๖. มีเทคโนโลยีทางด้านแรงงานสูง การอุตสาหกรรมที่มีอยู่มักจะใช้

แรงงานของคนมากกว่าใช้เครื่องยนต์หรือเครื่องทุ่นแรงอย่างอื่น

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานทั้งหมดของ Thirlwall ที่เอามาวัดนี้สามารถสรุปได้ง่ายว่า สังคมด้อยพัฒนา คือ สังคมเกษตรกรรมที่ใช้เทคนิคการผลิตล้าหลัง เท่ากับยอมรับว่าประเทศพัฒนาแล้วจะต้องเป็นประเทศอุตสาหกรรมนั่นเอง ฉะนั้นเป้าหมายของการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ เปลี่ยนแบบแผนการผลิตจากการเกษตรที่ล้าหลังมาเป็นการเน้นการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเป็นหลัก การจำกัดความในลักษณะดังกล่าวก็ย้อนกลับไปสู่แนวคิดทฤษฎีทันสมัยนั่นเอง

ตามคำอธิบายของลักษณะด้อยพัฒนาทางสังคม อธิบายโดย Everett Hagen (๑๙๗๑) ได้นำเอาสังคมด้อยพัฒนาไปเปรียบกับสังคมโบราณ คือ

๑. โครงสร้างทางสังคมมีลักษณะการใช้อำนาจเผด็จการทุกด้าน กล่าวคือ ทางเศรษฐกิจการเมืองและศาสนา คนส่วนใหญ่จะเป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และเป็นผู้รับปฏิบัติตามคำสั่งของคนเพียงไม่กี่คนเป็นผู้ปกครองและมีอำนาจตัดสินใจ ผู้สูงอายุ สามี และพ่อ จะเป็นผู้ที่ได้รับการเคารพเชื่อถือทั้งหมู่บ้านและในครอบครัว

๒. ฐานะของคนขึ้นอยู่กับการเกิด คุณสมบัติเฉพาะตัวมีความสำคัญน้อยมาก ผู้ที่เกิดมาเป็นลูกผู้นำเท่านั้นที่จะได้มีโอกาสเป็นผู้นำต่อไป สถานภาพการเปลี่ยนแปลงฐานะไม่อาจจะแสวงหาได้โดยวิธีอื่นนอกจากการเกิด

การใช้ดัชนีทางสังคมดังกล่าวมีปัญหาเช่นกัน ประการแรกนั้น ดัชนีทั้งสองตัววัดสภาพสังคมที่แตกต่างกัน ดัชนีตัวแรกสะท้อนถึงความเป็นสังคมบุพกาลหรือสังคมโบราณ (traditional society) ส่วนดัชนีตัวที่สองนั้นวัดสังคมศักดินา สังคมบุพกาลต่างกับสังคมศักดินามากในระดับของความเป็นประชาธิปไตย ในสังคมบุพกาลนั้นความเป็นประชาธิปไตยยังมีสูง แต่มิใช่เป็นประชาธิปไตยในแนวคิดตะวันตก แต่มีลักษณะสังคมที่มีความเกื้อกูลช่วยเหลือกันเพราะเป็นสังคมหรือชุมชนขนาดเล็ก ลักษณะเผด็จการที่เกิดขึ้นมิใช่เป็นเผด็จการในความหมายปัจจุบัน แต่เป็นลักษณะของการมีอำนาจชี้นำ อำนาจ

ดังกล่าวมิได้มาจากการใช้กำลังบังคับ แต่ได้มาจากการยอมรับของชุมชนว่าเป็นคนดีมีคุณธรรม ชุมชนขนาดเล็กไม่สามารถปกครองโดยระบอบเผด็จการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่มีที่ป่าหรือที่ทำกินเหลือเฟือ เพราะเมื่อใดมีการบีบคั้นหรือบีบบังคับด้วยอำนาจในชุมชน กลุ่มชนที่ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยก็จะแยกตัวออกไปตั้งชุมชนใหม่ ดังนั้น การนับถือผู้นำทางศาสนา ผู้ปกครอง หรือผู้สูงอายุ จึงเป็นเรื่องของการยอมรับที่เกิดจากความดี หาใช่เป็นอำนาจเผด็จการไม่ สังคมในลักษณะดังกล่าวก็ยังเป็นสังคมที่ทรงคุณค่าในปัจจุบัน ไม่ควรจะมีการตราว่าเป็นสังคมด้อยพัฒนา ส่วนสังคมศักดินานั้นเป็นสังคมที่ล้าหลังจริง เพราะเป็นสังคมที่ผู้ปกครองเริ่มมีอำนาจทางการเมืองและสามารถควบคุมผู้ที่อยู่ใต้ปกครองให้อยู่ใต้อำนาจด้วยอำนาจเผด็จการและอำนาจเศรษฐกิจ โดยที่ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่มีทางจะดิ้นรนหนีไปที่อื่น เพราะเมื่อออกจากอำนาจเจ้าศักดินาแห่งหนึ่งก็จะต้องเข้าไปสังกัดอยู่กับเจ้าศักดินาแห่งอื่น เนื่องจากไม่มีพื้นที่ว่างเปล่าที่จะสามารถไปตั้งชุมชนอิสระขึ้นมาใหม่ได้ อย่างไรก็ตาม สังคมศักดินาเต็มรูปในลักษณะดังกล่าวมีเหลืออยู่น้อยมากในโลก ซึ่งไม่ควรจะนำมาใช้เป็นตัวอย่าง

อนันต์ เกตุวงษ์ (๒๕๒๓) ได้พยายามรวบรวมเอาความคิดเห็นของนักวิชาการตะวันตกมาสรุปว่า การไม่พัฒนาในทางเศรษฐกิจวงกว้าง มีสภาพสังคมที่ยังไม่เป็นอุตสาหกรรม ไม่มีตลาดซื้อขาย แต่อาจมีการแลกเปลี่ยนสิ่งของกัน ในวงแคบคนมีความรู้สึกผูกพันต่อกัน ใครหาปลามาได้ แกงแล้วแบ่งให้เพื่อนบ้านคนละชาม มีการช่วยหาบข้าว ดำนา เป็นต้น ในทางสังคมวงกว้างมีการแบ่งกลุ่มพวกเดียวกันเป็นหมู่เขาหมู่เรา ถ้าเป็นคนละพวกจะไม่ช่วยเหลือ บางครั้งเป็นศัตรูกัน การแบ่งหมู่อาจเป็นไปตามที่ตั้งชุมชน สถาบันการศึกษา หรือชั้นวรรณะก็เป็นได้ คนแต่ละคนจะถูกจำกัดขอบเขตการติดต่อระหว่างกัน ให้เป็นไปตามลักษณะของสังคม คือ จะต้องปฏิบัติต่อเพื่อน ต่อผู้ร่วมสถาบันการศึกษา ต่อคนในชุมชนเดียวกัน ชั้นเดียวกัน คนสูงอายุ คนอ่อนวัยกว่า ไม่มีสถาบันการปกครองที่รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง แต่

จะมีในรูปของสถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ อาจมีความเชื่อทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง ทางด้านประชาชนจะมีลักษณะเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน ทำตามคำสั่งผู้ปกครอง โดยความเคารพเชื่อถือ ส่วนทางด้านบริหารนั้นยังไม่มีกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ที่จะถือเป็นหลักปฏิบัติได้ จึงต้องหาพิธีการต่าง ๆ มาใช้แทน เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือและปฏิบัติตาม ฉะนั้นข้าราชการแต่ละคนจึงต้องเป็นผู้ที่มีพิธีรีตองมาก บางทีมากจนเกินความจำเป็น

ปัญหาของความพยายามในการจำกัดความในลักษณะดังกล่าวนั้นเกิดจากความพยายามที่จะผสมแนวคิดการด้อยพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อจำแนกวิเคราะห์แยกส่วนเป็นเศรษฐกิจ สังคมการเมือง และการบริหาร จึงทำให้ไม่เห็นภาพของสังคมที่มีความสอดคล้องและมีอยู่จริง สังคมด้อยพัฒนาตามคำจำกัดความนี้คงหาไม่มีในโลก เพราะมีการสับสนระหว่างสังคมบุพกาลและสังคมข้าราชการที่ล้าหลัง ผสมกับสังคมศักดินา นอกจากนั้นยังไม่ได้มีความพยายามแยกส่วนให้ชัดเจนระหว่างชุมชนใหญ่และชุมชนย่อย จึงเห็นว่าสังคมในวงแคบที่มีความรู้สึกผูกพันต่อกัน ใครหาปลาได้แกงแล้วเอามาแบ่งกันคนละชาม มีการช่วยกันหาบข้าว ดำนา เป็นสังคมด้อยพัฒนา ทั้ง ๆ ที่สังคมดังกล่าวเป็นสังคมที่ดี แสดงถึงการมีน้ำใจและเอื้ออาทรต่อกัน

ปัญหาของการวิเคราะห์ดังกล่าวเกิดจากการวิเคราะห์ในลักษณะที่เป็นการแยกส่วนแล้วจับมาผสมรวมกัน การวิเคราะห์ที่ถูกต้องนั้นควรจะมีลักษณะศึกษาปัญหาทั้งระบบ จึงจะช่วยให้การอธิบายไม่มีความขัดแย้งภายในตัวเองดังเช่นตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว

ยิ่งพัฒนายิ่งด้อยพัฒนา

การวิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบโดยมีการศึกษาเชิงวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์อย่างต่อเนื่องของประเทศด้อยพัฒนา โดยเน้นจากประสบการณ์ของประเทศในทวีปอเมริกาใต้เป็นหลัก ประกอบกับใช้แนวการวิเคราะห์แบบมาร์กซิสต์ Andre Gunder Frank (๑๙๖๖) ได้พัฒนาทฤษฎีการพัฒนาของ

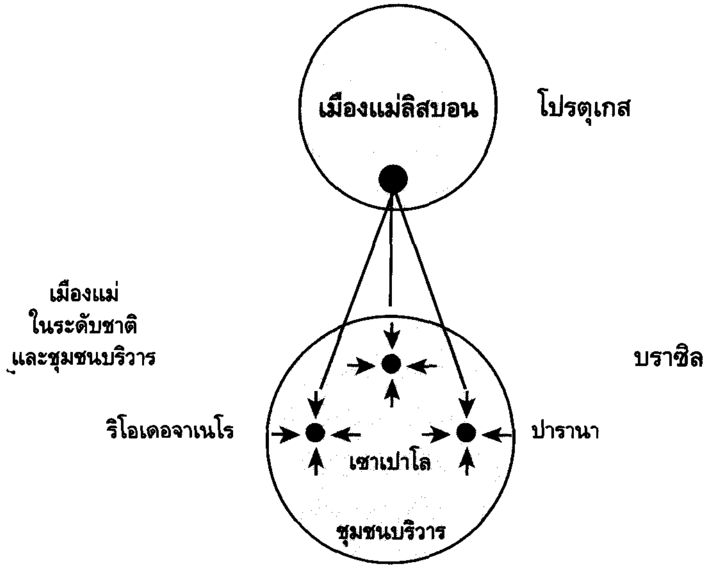
ผู้ด้อยพัฒนา (Development of Underdevelopment) หรือถ้าจะแปลเป็นไทยแบบที่เข้าใจกันง่าย ๆ ก็คือ ยิ่งพัฒนายิ่งด้อยพัฒนา

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นข้อแตกต่างในข้อสมมุติฐานที่สำคัญก็คือ ประวัติ-ศาสตร์ของประเทศที่พัฒนาแล้วแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับประเทศที่ด้อยพัฒนาในปัจจุบัน ถึงแม้จะมองย้อนไปที่จุดเริ่มต้นของประเทศที่เรียกว่าพัฒนาแล้วในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วไม่เคยมีสภาพเช่นประเทศด้อยพัฒนาปัจจุบัน เพียงแต่มีสภาพ**ไม่ได้พัฒนา**เท่านั้น

ความด้อยพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาในปัจจุบันเป็นผลจากความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวระหว่างเมืองบริวารที่ด้อยพัฒนากับเมืองแม่ที่พัฒนาไปแล้ว โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างและการพัฒนาของระบบทุนนิยม ทั้งนี้ถ้าหากจะวิเคราะห์ย้อนไปในประวัติศาสตร์เมืองในประเทศด้อยพัฒนาในละตินอเมริกาถือกำเนิดจากสมัยอาณานิคม โดยผู้มีชัยชนะเป็นผู้สร้างขึ้น เพื่อการรวมชาวพื้นเมืองเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นจุดเชื่อมระหว่างเมืองแม่กับชุมชนบริวาร ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ไปกำหนดโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของอาณานิคมและประเทศต่าง ๆ ในละตินอเมริกา โดยที่เมืองแม่ในประเทศสเปนและโปรตุเกส ใช้เมืองในประเทศบริวารเป็นโซ่ที่เกี่ยวชุมชนบริวารทั้งหมดไป

ภาพที่ ๖

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเมืองแม่และชุมชนบริวาร



ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนาของเมืองแม่ และการด้อยพัฒนาของเมืองบริวาร ดังนั้น การด้อยพัฒนาของเมืองบริวารเหล่านี้จึงเป็นผลจากการเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในกระบวนการพัฒนาของทุนนิยมโลกนานนับเป็นศตวรรษ

ทฤษฎีนี้ต้องการจะค้านทฤษฎีทวิลักษณ์ ซึ่งอธิบายปรากฏการณ์เฉพาะหน้าว่าในประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้จะมีสังคมสองส่วน คือ ส่วนที่ทันสมัยในเมืองใหญ่และส่วนที่ล้าหลัง ส่วนที่ล้าหลังนั้นตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ โง่-จน-เจ็บ ทำให้การพัฒนาเป็นไปได้ยาก แต่ในความเป็นจริงสภาวะความยากจนของ

ส่วนที่ล้าหลังนั้น เกิดจากการตกเป็นบริวารของเมืองในประเทศบริวาร ซึ่งเมืองในประเทศบริวารก็จะดูดซับเอาทรัพยากรมาจากภูมิภาคต่าง ๆ ในรูปของการผลิตเพื่อส่งออก เช่น กาแฟ ในกรณีของประเทศบราซิล ในยามที่ทุนนิยมโลกมีความคล่องตัว เศรษฐกิจของชุมชนบริวารเหล่านี้จะถูกกระตุ้นด้วยการเร่งให้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออก แต่เมื่อทุนนิยมโลกซบเซาลง บริเวณดังกล่าวจะถูกปล่อยทิ้งไว้ให้ล้าหลัง ซึ่งถูกครอบงำโดยการคงอยู่ของสถาบันแบบศักดินา อย่างไรก็ตาม การคงอยู่ของสถาบันดังกล่าวเป็นการอยู่เพื่อสานประโยชน์กับทุนนิยมโลกนั่นเอง

ตัวอย่างที่ชัดเจน กรณีของบราซิลก็คือ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง เซาเปาโลเริ่มก่อสร้างอุตสาหกรรมขึ้น โดยที่ในปัจจุบันเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่ใหญ่ที่สุดในละตินอเมริกา คำถามคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเช่นนี้สามารถทำให้บราซิลหลุดการเป็นเมืองบริวารและความด้อยพัฒนาหรือไม่ คำตอบคือไม่ เพราะการเป็นอุตสาหกรรมของบราซิลไม่ช่วยทำให้ภูมิภาคอื่นมั่งคั่งขึ้น แต่กลับเปลี่ยนภูมิภาคต่าง ๆ ให้กลายเป็นเมืองบริวารของชาติที่มีอำนาจเหนืออาณานิคม และยังลดเงินทุนของภูมิภาคบริวารอื่น ๆ ลงไปอีกด้วย ทำให้ด้อยพัฒนาหนักยิ่งขึ้นทุกที ลักษณะดังกล่าวชี้ให้เห็นชัดว่า การด้อยพัฒนามิได้เป็นผลจากสังคมทวิลักษณ์ คือการดำรงอยู่ของสถาบันอันล้าหลัง (ศักดินา) และการขาดแคลนเงินทุนเพื่อพัฒนาภูมิภาค

ผลของการอธิบายโดยทฤษฎีนี้จะนำไปสู่ข้อสรุปที่ว่า เมืองแม่มีแนวโน้มจะพัฒนายิ่งขึ้น ในขณะที่เมืองแม่ในระดับชาติและเมืองแม่ในระดับภูมิภาค การพัฒนาจะถูกจำกัดโดยฐานะของเมืองบริวารของตน

ข้อสรุปประการที่สอง ภายในเมืองบริวารจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ก็ต่อเมื่อลดความผูกพันกับเมืองแม่ลงให้น้อยที่สุด ตัวอย่างที่พอจะยืนยันได้ คือ ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของเมืองแม่ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในยุโรป ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ สมัยสงครามจักรพรรดินโปเลียน สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. ๒๔๗๓

และสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของอาร์เจนตินา บราซิล และเม็กซิโกขยายตัวมาก และเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหลังสงคราม บรรดาเมืองบริวารเริ่มพัฒนาระบบอุตสาหกรรมและเติบโตขึ้นโดยอัตโนมัติ

กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนอีกตัวอย่างหนึ่งที่มีการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมโดยไม่เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเมืองบริวารของระบบทุนนิยมโลกอย่างเห็นได้ชัด คือ ญี่ปุ่น เพราะในช่วงการพัฒนาของญี่ปุ่นสมัยโชกุนโตกุกาวะ และรัชสมัยของจักรพรรดิเมจิ ญี่ปุ่นมิได้เป็นเมืองบริวาร เพราะฉะนั้นโครงสร้างการพัฒนาของญี่ปุ่นจึงไม่ถูกจำกัดโดยโครงสร้างที่เมืองแม่จัดการให้ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นญี่ปุ่นก็มีระบบศักดินาอยู่เช่นกัน เมื่อใดที่เมืองแม่ฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็จะรวบรวมเมืองบริวารเข้ามาเป็นเครื่องมือในการดูดซับทรัพยากรเพื่อขยายอุตสาหกรรมในเมืองแม่สืบต่อไป

ข้อสรุปประการที่สามก็คือ การที่ประเทศบริวารมีโครงสร้างการผลิตแบบศักดินาที่ล้าหลังนั้นมิได้เกิดเพราะถูกทิ้งให้อยู่โดดเดี่ยว แต่เป็นเพราะการเข้าไปผูกพันกับระบบทุนนิยมโลก เมืองแม่จะทอดทิ้งภูมิภาคเหล่านี้ก็เป็นการชั่วคราวในภาวะวิกฤต ความยากจนในภูมิภาคดังกล่าวที่เคยเจริญรุ่งเรืองในอดีตก็เพราะถูกดูดซับเอาทรัพยากรจากภูมิภาคไปจนหมด

ถึงแม้ข้อสรุปดังกล่าวอาจจะเป็นประสบการณ์เฉพาะตัวของประเทศในละตินอเมริกา ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาจุดดีจุดด้อยของแนวความคิดดังกล่าว อย่างน้อยก็มีการศึกษาปัญหาอย่างเป็นระบบ และสามารถท้าทายทฤษฎีที่พิจารณาจากปรากฏการณ์เฉพาะหน้าอย่างได้ผล ประเด็นที่ควรจะชี้ให้เห็นก็คือ ทฤษฎีนี้ก็ยังเชื่อว่า การพัฒนาที่ถูกต้องจะต้องเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่จะต้องพัฒนาไปโดยไม่ตกอยู่ในฐานะบริวารของเมืองแม่และโครงสร้างที่ล้าหลังนั้นมิได้เกิดจากการที่ประเทศถูกทอดทิ้งให้อยู่โดดเดี่ยว แต่ถูกกำหนดโดยเมืองแม่ เมื่อเข้าไปอยู่ในวงจรของทุนนิยมโลกแล้ว คำถามที่ควรจะตั้งเป็นประเด็นไว้ในเรื่องนี้ก็คือ ในโลกยุคปัจจุบัน ประเทศด้อย

พัฒนาสามารถจะพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นเอกเทศอย่างญี่ปุ่น โดยปราศจากการครอบงำของทุนต่างชาติจะได้หรือไม่ และถ้าหากคำตอบคือ ไม่ได้ จะมีทางออกสำหรับประเทศเหล่านั้นอย่างไร ถ้าหากมีการตัดสัมพันธ์กับประเทศแม่หรือทุนนิยมโลก และประเด็นสุดท้ายก็คือ ทุกประเทศในโลกจะพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นมาเองในลักษณะตัดความสัมพันธ์กับทุนนิยมโลก โดยไม่มีปัญหาเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและความสมดุลของสภาพแวดล้อมจะได้หรือไม่

ก่อนจะจบการพิจารณาในบทนี้ จะปิดท้ายด้วยการนำเอาทฤษฎีการด้อยพัฒนาที่พัฒนาโดยนักวิชาการไทย และใช้กรณีของไทยเป็นกรณีศึกษามาเทียบเคียง

ความด้อยพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในชนบทของไทย

การศึกษาดังกล่าวเป็นการสรุปจากการศึกษาของไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ (๒๕๒๔) ประมาณ ๑๕ ปี หลังจาก Gunder Frank เสนอบทความครั้งแรกของเขาในปี ๒๕๐๙ ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ได้ชี้ให้เห็นว่า หลังจากเปิดประเทศโดยสนธิสัญญาบาวริ่ง ตั้งแต่ปี ๒๓๙๙ ทำให้ไทยเข้าไปอยู่ในระบบทุนนิยมสากล ประเทศไทยก็ยังผลิตสินค้าขั้นพื้นฐานซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยประเทศจักรวรรดินิยม และยังเป็นประเทศด้อยพัฒนาอยู่ พร้อมทั้งได้แสดงถึงแบบแผนของการผลิตที่ล้าหลังในภาคเกษตร โดยชี้ให้เห็นว่า การเกษตรต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ในปี ๒๕๒๒ พื้นที่ชลประทานมีเพียง ๑๕.๕ ล้านไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด ๑๐๕.๕ ล้านไร่ หรือไม่ถึงร้อยละ ๑๕ ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด การเพิ่มผลผลิตมิได้เกิดจากการใช้เทคโนโลยีในการผลิตสมัยใหม่ แต่เกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก

การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ และ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนปี ๒๕๐๕ ที่สนับสนุนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ทำให้การขูดรีดส่วนเกินเป็นไปได้ง่าย เพราะระบบอุตสาหกรรม

และเกษตรกรรมต่างไม่สามารถพึ่งพาอาศัยกันได้ การเติบโตของอุตสาหกรรมไม่ได้ช่วยพัฒนาเกษตรกรรมแม้แต่น้อย แต่กลับก่อให้เกิดการผูกขาดด้านเงินทุน เทคโนโลยีอยู่ในกำมือของบรรษัทลงทุนข้ามชาติ การที่ไทยเริ่มดำเนินตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก ในปี ๒๕๐๑ มีผลให้รัฐบาลไทยลดบทบาทในการลงทุนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลไทยลงทุนเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานและเปิดโอกาสให้ต่างชาติม่าลงทุนมากขึ้น นโยบายดังกล่าวจะยิ่งเอื้อประโยชน์ให้การลงทุนจากต่างชาติ เพราะช่วยลดต้นทุนการลงทุนของต่างชาติลง นอกจากนี้บริษัทข้ามชาติและญี่ปุ่นยังได้รับประโยชน์จากทรัพยากรของไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และแรงงานราคาถูก ความไม่สอดคล้องระหว่างอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมในประเทศมิได้สนับสนุนการผลิตทางการเกษตร ปุ๋ย เคมี และเครื่องจักรที่ใช้ในการเกษตรยังต้องซื้อจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ปี ๒๕๑๗-๑๘ ไทยต้องซื้อปุ๋ยเข้าถึงร้อยละ ๙๐ และซื้อรถแทรกเตอร์จำนวน ๑๒๐,๑๓๑ คันจากต่างประเทศ การดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าทำให้ใช้เทคโนโลยีที่ใช้ทุนเป็นสัดส่วนที่สูง (capital intensive) และใช้แรงงานในสัดส่วนที่น้อยกว่า ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานตามมา ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว คนงานจำนวนมากต้องออกไปขายแรงงานในต่างประเทศ ในปี ๒๕๒๑ กรรมกรไทยที่ทำงานในประเทศซาอุดีอาระเบียประเทศเดียวสามารถส่งเงินเข้าประเทศถึง ๑๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในขณะที่การลงทุนในประเทศเน้นกิจกรรมฟุ่มเฟือย เช่น โรงแรม และสถานเริงรมย์เพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ ลักษณะดังกล่าวทำให้ประเทศไทยขาดดุลการค้าอย่างต่อเนื่องเป็นผลที่สืบเนื่องจากความอ่อนแอของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนา ตัวเลขการขาดดุลการค้าในปี ๒๕๒๑ สูงถึง ๓๒,๔๕๙ ล้านบาท เพิ่มจากปี ๒๕๑๙ ซึ่งมีการขาดดุล ๑๘,๘๖๕ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ปัญหาการขาดดุลอย่างต่อเนื่องที่เป็นผลมาจากโครงสร้างที่อ่อนแอนั้น เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การเติบโตของเมือง

๒. ค่าใช้จ่ายในการบริหารของรัฐบาลขยายตัวเร็วกว่าเศรษฐกิจของชาติ

๓. การระบาดของวัฒนธรรมตะวันตกในลักษณะตอบสนองความต้องการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยของชนชั้นกระฎุมพี

๔. การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องสั่งปัจจัยวัตถุดิบจากต่างประเทศ

ลักษณะดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจไทยอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา และต้องพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากต่างชาติตลอดไป ซึ่งเหมาะสมกับบทบาทของธนาคารโลก ซึ่งมีมาตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยเป็นต้นมา ที่ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของจักรวรรดินิยมอเมริกา ในการขูดรีดผลประโยชน์จากประเทศไทยโดยแอบแฝงมาในรูปความช่วยเหลือด้านเงินกู้ ส่วนญี่ปุ่นนั้นในช่วงระยะเวลา ๑๒ ปี คือระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๒๒ ญี่ปุ่นได้ให้รัฐบาลไทยกู้เป็นจำนวนเงิน ๖๓๘ ล้านเหรียญ ในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๑ ไทยเป็นหนี้ต่างชาติถึง ๒,๖๐๘ ล้านเหรียญ

ที่สำคัญก็คือ เงินกู้ต่างประเทศไม่ได้ช่วยเหลือประชาชนส่วนใหญ่ แต่กลับเป็นการช่วยเหลือกลุ่มผลประโยชน์ต่างชาติ กลุ่มนายทุนเล็ก ๆ และนายทุนนายหน้า มีส่วนน้อยมากที่จะแทรกซึมไปสู่ชาวไร่ชาวนา การกู้เงินมาเพื่อการลงทุนโครงสร้างทางพื้นฐานนั้น ในความเป็นจริงไม่เหมาะสมกับเหตุผลของการพัฒนาประเทศ แต่จะสอดคล้องกับการขยายอำนาจของชนชั้นผู้ปกครอง และผลประโยชน์ต่างชาติในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ โดยที่ไม่มีผลประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบทไทย

การสนับสนุนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนเท่ากับช่วยให้ต่างชาติมากอบโกยผลประโยชน์จากประเทศไทย มีบริษัทใหญ่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย และส่วนใหญ่เป็นของต่างชาติ ในระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๓ ซึ่งเกิดภาวะวิกฤตการณ์น้ำมัน บริษัท Esso Standard ได้ทำกำไรก่อนหักภาษีถึง ๔๕๔,๙๔๐ ล้านบาท ที่สำคัญก็คือ ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า บรรษัทข้ามชาติเหล่านี้นำเงินทุนมาจริงหรือเปล่า จากการศึกษาของละตินอเมริการะหว่างปี ๒๕๐๐-๒๕๑๘ บรรษัท

ข้ามชาติได้นำเงินลงทุนเข้ามาเพียงร้อยละ ๑๗ ของการลงทุนเบื้องต้น ที่เหลืออีกร้อยละ ๘๓ เป็นเงินลงทุนที่รวบรวมขึ้นภายในประเทศเหล่านั้นเป็นสำคัญ

ในกรณีของไทย การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวได้ระดมทุนส่วนเกินให้บรรษัทข้ามชาติปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก เฉพาะปี ๒๕๑๙ การไหลออกของเงินทุนในระยะเวลา ๙ เดือน สูงถึง ๑,๒๒๗.๙ ล้านบาท การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวช่วยให้นายทุนไทยกลุ่มเล็ก ๆ ร่ำรวยขึ้นมาจากการสะสมทุนจากผลกำไรของบริษัทข้ามชาติ ในปี ๒๕๑๘ เมื่อเกรงว่าประเทศไทยจะพ่ายแพ้แก่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ได้มีการส่งเงินทุนออกไปฮ่องกงเป็นจำนวนมากจนอยู่ในอันดับสามของการลงทุนจากต่างประเทศของฮ่องกง มีสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นครองอันดับหนึ่งและสองตามลำดับ

ในชนบท การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดการสลายตัวของสัมพันธภาพระหว่างที่ดินกับชาวนา (alienation from land) เนื่องจากชาวนาถูกกระตุ้นให้มีการผลิตเพื่อแลกเปลี่ยน (production of exchange values) การผลิตลักษณะเช่นนี้ทำให้เกษตรกรต้องขายผลผลิตทางเกษตรเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าสำเร็จรูป ในเมื่ออัตราการค้า (term of trade) มักจะมีแนวโน้มที่ทำให้เกษตรกรเสียเปรียบ เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรไม่เพิ่มขึ้นเร็วเท่าราคาสินค้าอุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรเป็นฝ่ายเสียเปรียบและถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกินเอาไป การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินนั้นเหตุผลสำคัญมาจากการผูกขาดทางด้านการค้าผลผลิตการเกษตร เช่นกรณีข้าวนั้นมีผู้ส่งออกไม่ถึง ๑๐ ราย การผูกขาดการค้าผลผลิตการเกษตรมิใช่มีเฉพาะข้าว แต่รวมถึงข้าวโพดและมันสำปะหลังด้วย

การขยายตัวของการผลิตทางการเกษตรนอกเหนือจากข้าว ทำให้เกิดชาวไร่ นายทุน เช่น กรณีของไร่อ้อยและมันสำปะหลัง เป็นต้น การที่กิจการเหล่านี้ขยายเป็นกิจการขนาดใหญ่ทำให้ชาวไร่ขนาดเล็กล้มละลาย นอกจากนั้นยังได้มีเกษตรอุตสาหกรรมเกิดขึ้น โดยการรวมทุนกับต่างประเทศ เช่น สับปะรดกระป๋อง การผลิตขนาดใหญ่และครบวงจรเช่นนี้ทำให้ชาวไร่ขนาด

เล็กอยู่ได้ลำบาก และในที่สุดก็ต้องเปลี่ยนไปเป็น**กึ่งกรรมกร** ในลักษณะของผู้ทำสัญญาย่อย (sub-contract) เช่นกรณีของบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ที่มีความผูกพันทางด้านเทคโนโลยีกับบริษัทอาร์เบอร์เอเคอร์ของสหรัฐฯในสมัยนั้น ซึ่งควบคุมตลาดอาหารสัตว์และพันธุ์สัตว์ส่วนใหญ่เอาไว้ได้ เกษตรกรที่เป็นผู้ทำสัญญาย่อยจะเป็นเจ้าของกิจการในนาม แต่ในความเป็นจริงต้นทุนการผลิตทุกชนิดถูกควบคุมไว้หมด ผู้ทำสัญญาย่อยจึงไม่ต่างจากแรงงานรับจ้างเท่าใดนัก

การที่ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงลึกลงไปถึงชนบทก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิถีการผลิตในชนบทอย่างรอบด้าน ทั้งนี้นอกเหนือจากการที่ภาคเกษตรของไทยถูกผูกติดเข้าไว้กับทุนนิยมโลกอย่างที่เป็นอยู่ในอดีตแต่เพียงอย่างเดียว ลักษณะดังกล่าวถึงแม้ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะทำให้คนกลุ่มหนึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นอย่างชัดเจน แต่ช่องว่างระหว่างรายได้จะยิ่งเพิ่มมากขึ้น ความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) ดังกล่าว ทำให้จำนวนกรรมกรในตลาดแรงงานในเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้นายทุนอุตสาหกรรมสามารถกดค่าแรงงานของกรรมกรได้เป็นผลสำเร็จ

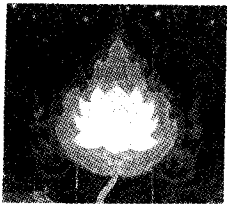
บทความของไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ จึงได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนของต่างชาติกับการขยายตัวและแทรกแซงของระบบทุนนิยมที่เป็นปัจจัยหลักในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ในการผลิตและชนชั้นในชนบทไทย กล่าวคือ ชาวนาเจ้าของปัจจัยการผลิตได้กลายเป็นกรรมกรรับจ้างในชนบทและกรรมกรรับจ้างในเมืองในที่สุด ในบทความดังกล่าวมิได้วิเคราะห์ถึงภาคชนบทที่ยังล้าหลัง ที่มีโลกทัศน์ ค่านิยม และวัฒนธรรมศักดินาดำรงอยู่ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่แสดงไว้ในทฤษฎีด้อยพัฒนาของ Gunder Frank แต่อย่างน้อยงานเขียนดังกล่าวก็เป็นการแสดงถึงการที่นักวิชาการไทยพยายามใช้กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวมาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของชนบทไทย

เอกสารประกอบการศึกษา

๑. อนันต์ เกตุวงศ์, ๒๕๒๓, *การบริหารการพัฒนา* กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. แฟรงค์, อังเดร์ กุลเดอร์, ๒๕๑๘, *การพัฒนาความด้อยพัฒนา* เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ แปล, มูลนิธิโกมลคีมทอง, กรุงเทพฯ

๓. ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, ๒๕๒๔, “ความด้อยพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในชนบท” ใน *ลัทธิอาณานิคมแผนใหม่* สมชัย วงศาภาคย์ บรรณาธิการ กรุงเทพฯ



บทที่ ๒

วิวัฒนาการของชนบทไทย

หมู่บ้านของไทยในยุคก่อนทุนนิยม

การศึกษาในเรื่องนี้ก็เพื่อจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับวิวัฒนาการของชนบทไทย ทั้งนี้เนื่องจากงานศึกษาชนบทเป็นส่วนใหญ่ของไทยขาดมิติทางประวัติศาสตร์ที่มีการศึกษาย้อนหลังไปก่อนสมัยทุนนิยม ทำให้มีการมองภาพชนบทไทยจากสภาพที่ปรากฏในขณะใดขณะหนึ่ง และมีการวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดจากต่างประเทศมาเป็นกรอบดังกล่าว การศึกษาในบทนี้ได้จากงานวิจัยของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (๑๙๘๖) การศึกษาของฉัตรทิพย์ นาถสุภา เกิดจากแรงบันดาลใจที่พบว่า การบันทึกประวัติศาสตร์ของหมู่บ้านโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นเรื่องของหมู่บ้านที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ แต่ไม่มีที่ใดที่จะกล่าวถึงหมู่บ้านในสายตาของชาวบ้านเลย อย่างไรก็ตามในการศึกษาประวัติศาสตร์ของหมู่บ้านไทย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้ใช้แนววิเคราะห์ทฤษฎีมาร์กซิสม์ ที่ว่าด้วยวิถีการผลิตแบบเอเชีย (Asiatic Mode of Production)

จากการศึกษาดังกล่าว ฉัตรทิพย์พบว่าชุมชนหมู่บ้านเป็นสถาบันที่เก่าแก่ที่สุดในสังคมไทย คำว่า **หมู่บ้าน** หรือ**บ้าน** ในภาษาไทยนั้นมีมาตั้งแต่ในยุคไทยอาหม มีจารึกย้อนหลังไปได้ถึงคริสต์ศวรรษที่ ๑๓ ในจารึกดังกล่าวได้แสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่าง**บ้าน**และ**เมือง**เอาไว้ชัดเจน กล่าวคือบ้านเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ส่วนเมืองนั้นมีการตั้งขึ้นมาในลักษณะเป็นการจงใจของเจ้าฟ้าผู้ครองนครหรือข้าราชการของรัฐ บ้านหรือหมู่บ้านจะเกิดจากการขยายตัวเกินขนาดของหมู่บ้านที่มีอยู่ก่อนแล้ว เมื่อมีประชากรในหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้น ชาวบ้านส่วนหนึ่งของหมู่บ้านก็จะอพยพออกไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ป่าที่ยังไม่มีใครจับจอง หลังจากนั้นญาติพี่น้องในหมู่บ้านเดิมจำนวนหนึ่งก็จะอพยพติดตามมา ชุมชนใหม่จะมีลักษณะเหมือนกันกับชุมชนเดิมทุกประการ ในหลายกรณีจะมีการเรียกชื่อชุมชนใหม่อย่างเดียวกับชื่อของชุมชนเดิม ดังนั้นชุมชนหมู่บ้านของไทยจึงเป็นเรื่องของชาวบ้านไทยที่ไม่เกี่ยวโดยตรงกับรัฐไทย

เศรษฐกิจพื้นฐานของชุมชนชนบทนั้นเป็นการผลิตเพื่อการยังชีพ นั่นก็คือการผลิตนั้นมีขึ้นก็เพื่อการใช้สอย มิใช่เพื่อการแลกเปลี่ยน การผลิตข้าวส่วนใหญ่นั้นก็เพื่อการบริโภคในครัวเรือน นอกจากข้าวแล้วสิ่งของอื่น ๆ ก็อาจจะหามาจากสภาพธรรมชาติที่อยู่รอบตัว เช่น ผักและปลา นอกจากปลูกข้าวแล้ว ชาวบ้านก็จะทอผ้าฝ้ายซึ่งได้จากการปลูกฝ้ายเพื่อใช้เอง การผลิตสิ่งของเหล่านี้เป็นการผลิตเพื่อพึ่งตัวเองในระดับหน่วยของหมู่บ้าน มิใช่ในหน่วยของครัวเรือน ทั้งนี้เนื่องจากในการผลิตก็ต้องมีการร่วมมือกันและพึ่งพาอาศัยกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านแรงงาน การพึ่งพากันระหว่างครอบครัวในหมู่บ้านจึงเป็นสิ่งจำเป็น การรวมตัวกันเป็นหมู่บ้านนั้นเป็นผลมาจากการครอบครองพื้นที่เพาะปลูกและทรัพยากรในบริเวณหมู่บ้านร่วมกัน ดังนั้นการที่บุคคลใดจะทำนาในหมู่บ้านได้จำเป็นจะต้องเป็นสมาชิกของหมู่บ้านนั้น ความสัมพันธ์ระบบเครือญาติและความสัมพันธ์ทางสายเลือดของสมาชิกส่วนใหญ่ในหมู่บ้านยิ่งทำให้การรวมกลุ่มในระดับหมู่บ้านมีความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยทั่วไปจะมีศาล

ประจำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของบรรพบุรุษที่ล่วงลับไปแล้ว และเป็นที่เคารพของลูกหลานในหมู่บ้านร่วมกัน สถานที่เหล่านี้ยังคงมีอยู่ในหมู่บ้านในภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการทำพิธีเป็นประจำมิได้ขาด จากลักษณะที่มีการผลิตเพื่อการพึ่งพาตนเอง ความสัมพันธ์ทางการผลิตในรูปของชุมชนผูกพันกันโดยความสัมพันธ์ทางเครือญาติและสายโลหิต ทำให้หมู่บ้านก่อนยุคทุนนิยมของไทยมีลักษณะเป็นหน่วยเอกเทศและสามารถสืบทอดกันต่อมาได้โดยไม่ขาดสาย หมู่บ้านเหล่านี้จึงอยู่อย่างสงบตลอดระยะเวลาอันยาวนาน ถึงแม้จะมีเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงของเมืองหลวงตั้งแต่ยุคสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี จนถึงรัตนโกสินทร์นี้ โดยที่เกิดสงครามอย่างต่อเนื่องกับพม่า และการต่อสู้ในพระราชวงศ์เพื่อแย่งชิงสมบัติกันเอง

ลักษณะสำคัญประการต่อมาของหมู่บ้านไทยก็คือ ระบบศักดินามีผลกระทบน้อยมากต่อชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งสามารถอธิบายได้จากลักษณะของหมู่บ้านดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัจจัยที่เข้ามากระทบจากภายนอกมีสามปัจจัยใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ รัฐไทย การค้าระหว่างประเทศ และศาสนาพุทธ ความจำกัดของการแทรกแซงจากรัฐที่มีต่อหมู่บ้านนั้น สามารถอธิบายได้จากประวัติศาสตร์ของการอุบัติขึ้นของรัฐ เมื่อรัฐศักดินาอุบัติขึ้นนั้น หมู่บ้านได้เกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้ว และมีความเข้มแข็งเป็นตัวของตัวเอง ตลอดจนไม่มีการพัฒนาระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินส่วนตัว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหมู่บ้านจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสองสถาบัน ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากไม่มีเจ้าที่ดิน หรือขุนนางศักดินา หรือข้าราชการที่มาจากคนพื้นบ้านอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้รัฐให้ความสนใจในการบริหารการผลิตและจัดการกับชีวิตผู้คนในหมู่บ้าน ในกรณีของไทยมีความแตกต่างจากศักดินาในยุโรปก็คือ หมู่บ้านและรัฐเป็นโลกคนละโลก โดยที่ไม่มีตัวกลางที่จะทำหน้าที่ประสานหรือเชื่อมความสัมพันธ์กัน ในสภาพการณ์ดังกล่าวรัฐย่อมพอใจตราบใดที่หมู่บ้านส่งบรรณาการประจำปีไปให้ และปล่อยให้หมู่บ้านจัดการกับการผลิตมีลักษณะ

เป็นเอกเทศภายในของหมู่บ้านเอง ดังนั้นในยุคศักดินาจึงมีระบบเกิดคู่ขนานกันสองระบบ คือ ในระดับสูงก็เกิดมีรัฐซึ่งอำนาจสูงสุดและมีสิทธิในการครอบ-ครองพื้นที่ทั้งหมด ชีวิต พิธีกรรม ตลอดจนผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ โดยที่ในความเป็นจริงอิทธิพลของรัฐนั้นสิ้นสุดลงที่เขตของหมู่บ้าน ในระดับล่างก็มีชุมชนหมู่บ้านที่เกิดขึ้นก่อนหน้ารัฐมากมาย มีการให้บรรณาการในรูปของการเกณฑ์แรงงานไปช่วยงานของรัฐปีละ ๖ หรือ ๓ เดือน แล้วแต่กรณี มีการส่งผลผลิตให้ตามโอกาส ในขณะที่ยังคงรักษาความเป็นอิสระในการผลิตและกิจกรรมที่เกิดขึ้นประจำวันในหมู่บ้าน

ความหมายของระบบศักดินาที่แท้จริงนั้น คือ การเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างชุมชนหมู่บ้านกับรัฐ ความหมายที่สำคัญของศักดินา คือ ความสัมพันธ์ของการผลิตระหว่างรัฐและชุมชนหมู่บ้าน แต่ในกรณีของศักดินาไทยและหมู่บ้านไทยหาได้มีความสัมพันธ์ในลักษณะใกล้ชิดดังกล่าวไม่

ผลของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจของหมู่บ้านก็มีน้อยมากในยุคศักดินา ถึงแม้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลายและต้นยุคกรุงรัตน-โกสินทร์ คือ ประมาณ ๒๐๐-๓๐๐ ปีมาแล้ว จะมีการค้าขายกับต่างประเทศเกิดขึ้นมากมาย แต่การค้าดังกล่าวมีผลน้อยมากต่อการผลิตในหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะสินค้าออกที่สำคัญไม่ใช่สินค้าพื้นบ้าน เช่น ข้าว หรือผ้าฝ้าย หรือสินค้าหัตถกรรม แต่กลับเป็นผลิตผลจากป่า เช่น หนังสัตว์ ปอ ฝ้าย ไม้จันทน์ ขี้ได้ ดีบุก นอแรด และเขากวาง สิ่งของเหล่านี้ไม่ใช่ผลผลิตหลักของหมู่บ้าน แต่เป็นสิ่งที่ชาวบ้านไปหามาจากป่าเพื่อส่งเป็นบรรณาการแก่รัฐ และไม่มีเหตุผลอะไรที่ชาวบ้านจะเก็บสิ่งเหล่านี้ไว้เอง เพราะการค้าระหว่างประเทศนั้นเป็นการผูกขาดโดยรัฐ ชาวบ้านจึงไปหาสิ่งเหล่านี้มาเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นเครื่องบรรณาการ การใช้ทรัพยากรจากป่าอย่างรีบเร่งจึงเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น ดังนั้นจึงมีลักษณะคู่ขนานที่เด่นชัดอีกประการหนึ่ง คือ ในขณะที่การค้าระหว่างประเทศเฟื่องฟูและขยายตัวมากขึ้น เศรษฐกิจของหมู่บ้านก็ยังคงเป็นเศรษฐกิจแบบพึ่งตัวเอง

บทบาทของพระพุทธศาสนาต่อความเชื่อของหมู่บ้านก็มีค่อนข้างจะจำกัดอยู่เพียงที่ชนชั้นปกครองต้องการให้เกิดความชอบธรรมในการปกครองของตนเท่านั้น โดยใช้ศาสนาพุทธอธิบายว่า การที่เกิดมาเป็นชนชั้นปกครองได้นั้นก็เพราะได้ทำบุญในชาติก่อน ๆ มาไว้มาก แต่ในหมู่บ้านเองชาวบ้านจะบนบานศาลกล่าวต่อสิ่งศักดิ์สิทธิ์อื่น ๆ หรือต่อบรรพบุรุษ ในกรณีเกิดฝนแล้งหรือภัยพิบัติอื่น ๆ เป็นเรื่องที่พุทธศาสนาไม่เคยเข้าไปแทรกแซง ทั้งนี้เพราะศาสนาพุทธถูกนำมารับใช้สังคมศักดินาโดยรัฐ และศาสนาพุทธถูกนำเข้ามาในสังคมไทยโดยชนชั้นปกครองก็ด้วยเหตุผลทางการเมือง มิใช่เกิดจากศรัทธาของชาวบ้านเอง การนำเข้ามาก็เพื่ออธิบายถึงเหตุผลของการมีอำนาจของรัฐเหนือชุมชนเท่านั้น ผู้ที่ควบคุมและสนับสนุนพุทธศาสนาจึงเป็นรัฐเอง มิใช่พระสงฆ์ และเมื่อได้ผลสมความมุ่งหมายแล้ว การที่จะเปลี่ยนผู้คนให้หันมาปฏิบัติธรรมของพระพุทธศาสนาโดยเคร่งครัดจึงเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น ดังนั้นการนับถือผีและบรรพบุรุษจึงยังเป็นศูนย์กลางความเชื่อของชุมชนชาวนา

ในส่วนสุดท้ายที่จะอธิบายก็คือ การสานต่อความเป็นชุมชนดั้งเดิมของหมู่บ้านยังคงมีอยู่ แม้แต่ภายหลังการรุกคืบเข้ามาของลัทธิทุนนิยม ตั้งแต่ตอนต้นพุทธทศวรรษ ๒๕๐๐ เป็นต้นมา จากรายงานของธนาคารโลกในปี ๒๕๒๑ ยอมรับว่าเมื่อเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ ๑ ในปี ๒๕๐๔ นั้น สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศนั้นยังมีลักษณะเป็นการผลิตเพื่อการยังชีพ การที่ระบบทุนนิยมมีโอกาสที่รุกคืบเข้าไปในหมู่บ้านไม่รวดเร็วนัก ตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษ ๒๕๐๐ เป็นต้นมานั้น ด้วยเหตุผลสามประการ

๑. ความยืดหยุ่นของรัฐศักดินาไทย ซึ่งแสดงออกโดยการเปิดประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ และมีการปฏิรูประบบราชการไทยในสมัยพระบาทพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ และการยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองโดยรัฐธรรมนูญอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อปี ๒๔๗๕ รวมทั้งมีการอภัยโทษให้แก่กลุ่มก่อการรัฐประหารกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งสมาชิก

พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ (๒๕๒๓-๒๕๓๑) เมื่อไม่นานมานี้ การยืดหยุ่นดังกล่าวทำให้ประเทศรอดพ้นจากการมีสภาพเป็นเมืองขึ้นโดยเปิดเผยโดยมหาอำนาจตะวันตก มีผลทำให้ชนชั้นสูงเดิมยังคงมีอำนาจทางการเมือง การบริหาร และวัฒนธรรม ยังคงทำให้สถาบันกษัตริย์ยังคงดำรงอยู่ การที่รัฐศักดินายังคงลักษณะบางส่วนเอาไว้เป็นการทำให้การพัฒนาของระบบทุนนิยมช้าลง เนื่องจากรัฐศักดินาไม่ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางชนชั้น ซึ่งจะมีผลสำคัญต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยม

๒. การที่ประเทศมีที่ดินเหลือเฟือในอดีต โดยตอนปลายพุทธศตวรรษที่ ๒๕ มีพลเมืองเพียง ๗ ล้านคน ขณะที่มีพื้นที่ถึง ๖๓๔,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือประชากร ๑๑ คนต่อพื้นที่หนึ่งตารางกิโลเมตร ทำให้หมู่บ้านไทยได้รับการสนับสนุนทางวัตถุและทรัพยากรอย่างเพียงพอ หมู่บ้านที่มีประชากรเริ่มหนาแน่นขึ้นจึงสามารถแยกตัวออกไปตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ได้สะดวก ปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกินจึงเริ่มเป็นปัญหาเมื่อ ๖๐ ปีที่แล้วมานี้เอง และปัญหาเริ่มรุนแรงมากขึ้นในช่วงระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมานี้เอง (ตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ ๑ ในปี ๒๕๐๔)

๓. ชนชั้นพ่อค้าของไทยส่วนใหญ่จะเป็นคนเชื้อชาติจีนที่อพยพเข้ามาตั้งรกรากในประเทศไทยหรือลูกหลาน ซึ่งสนใจเฉพาะทำการค้าและการให้กู้ยืมเงิน หรืออยู่ในกลุ่มปริวรรตของทุนนิยม และไม่ค่อยสนใจที่จะเข้าไปประกอบวิสาหกิจในภาคเกษตรหรืออุตสาหกรรม นอกจากนั้นยังทำหน้าที่รับใช้ผลประโยชน์ของชนชั้นสูง และยังไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแต่อย่างใดจึงไม่สามารถจะนำชาวนาไปสู่การปฏิวัติประชาธิปไตยเช่นในยุโรป นายทุนเหล่านี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นนายทุนกาฝากที่ค่อนข้างกระจัดกระจาย (parasitic peripheral capitalism)

ทั้งหมดคือความพยายามของฉัตรทิพย์ นาถสุภา (๑๙๘๖) ที่จะอธิบายว่าเพราะเหตุใดลักษณะหมู่บ้านของไทยจึงมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไม่มาก

และเป็นหมู่บ้านที่ไม่ถูกครอบงำโดยระบอบศักดินาโดยตรง ซึ่งต่างกับรูปแบบของละตินอเมริกาตามทฤษฎีด้อยพัฒนาของ Gunder Frank ในความเห็นของฉัตรทิพย์ ชนบทของไทยจึงน่าจะมีรูปแบบในการพัฒนาที่เป็นตัวของตัวเอง โดยพยายามรักษาคุณค่าที่ดีที่มีมาในอดีต คือ ความสามารถในการพึ่งพาอาศัยกัน หรือที่ฉัตรทิพย์เรียกว่า **น้ำใจ** ซึ่งเป็นแกนหลักของวัฒนธรรมเดิมที่อาจจะหลงเหลืออยู่ในหมู่บ้านก่อนที่จะถูกทำลายลงโดยลัทธิทุนนิยม แนวการพัฒนาชนบทไทยจึงน่าจะมีรูปแบบที่เฉพาะตัว เป็นตัวของตัวเอง และรักษาคุณค่าเดิมที่ดีงามเอาไว้ได้ ภาพดังกล่าวจะเป็นจริงหรือไม่ เมื่อมีการรุกคืบเข้ามาของทุนนิยมในชนบท เป็นประเด็นที่จะต้องอภิปรายกันต่อไป

เศรษฐศาสตร์การเมืองของชนชั้นชาวนา

การวิเคราะห์ของฉัตรทิพย์ นาถสุภา นั้นชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการของประวัติศาสตร์ อันเป็นผลทำให้หมู่บ้านยังคงมีคุณค่าเดิมอยู่ แต่ประเด็นสำคัญ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเป็นจุดอ่อนของการวิเคราะห์ดังกล่าว ก็คือ มิได้แสดงให้เห็นว่าสังคมหมู่บ้านดังกล่าวเมื่อถูกรุกรานด้วยระบบทุนนิยมอย่างรุนแรงจะมีวิธีการป้องกันตัวเองหรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในอย่างรุนแรงจนเป็นเหตุของความล่มสลายของชุมชนหมู่บ้านก็ได้ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (๒๕๒๑) ได้ศึกษาจากประเด็นในกรณีของชาวนาที่มีปัญหาที่ทำกินซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนาภาคกลางและภาคเหนือ ซึ่งตามความเห็นของฉัตรทิพย์นั้นเป็นเรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศไทยประมาณ ๖๐ ปีที่ผ่านมานี้เอง การศึกษางานของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ จึงจะต้องพิจารณาเน้นประเด็นชาวนาที่มีปัญหาเรื่องไม่มีที่ทำกิน ส่วนชาวนาที่ยังมีที่ทำกินของตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของชาวนาอีกเป็นจำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือน่าจะยังใช้แนวพิจารณาของฉัตรทิพย์ได้บ้าง แต่ภาพนี้ก็เริ่มจะเปลี่ยนไปตั้งแต่หลังพุทธศักราช ๒๕๒๖

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้เริ่มอธิบายปัญหาของชาวนาที่ไม่มีที่ดิน

ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และไม่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเป็นผลผลิตของระบบการผูกขาดรวบอำนาจของชนชั้นอภิสิทธิ์ที่ควบคุมชนบท ปรีชาได้เริ่มวิเคราะห์ตั้งแต่เมื่ออิทธิพลของระบบทุนนิยมได้แพร่กระจายเข้าไปยังส่วนต่าง ๆ ของชนบทไทย กำไรและประสิทธิภาพของที่ดินเริ่มสูงขึ้น ทำให้มีแรงจูงใจที่จะทำการผูกขาดที่ดินโดยเจ้าที่ดินมากขึ้น เมื่อเจ้าที่ดินเริ่มผูกขาดการครอบครองที่ดิน ราคาที่ดินและค่าเช่านาก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้น ความหมายของการผูกขาดที่ดินและการเก็บค่าเช่านาก็คือ การขูดรีดผลผลิตจากแรงงานชาวนาชาวไร่ เป็นการเคลื่อนย้ายผลผลิตจากชาวนาไปให้เจ้าที่ดิน ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นในที่ดินที่มีคุณภาพดี ซึ่งได้แก่ที่ดินในภาคกลางและภาคเหนือของไทย ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสถานการณ์ไม่รุนแรงเหมือนเช่นในสองภาคดังกล่าว ฉะนั้นกรณีของฉัตรทิพย์จึงใช้อธิบายได้ดีสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนภาคเหนือและภาคกลางในปัจจุบันจะมีสภาพใกล้เคียงกับคำอธิบายของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

เมื่อเจ้าที่ดินเริ่มมีโอกาสขูดรีดผลผลิตส่วนเกินจากชาวนา ย่อมสามารถสะสมทั้งที่ดินและเงินทุนซึ่งจะเป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงสำหรับชาวนาจนการควบคุมที่ดินรวมกับการสะสมทุนทำให้เจ้าของที่ดินสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกอบโกยมูลค่าส่วนเกินทั้งหมดในชนบท (กำไร ค่าเช่านา ดอกเบี้ย) ทำให้เกิดสัมพันธภาพแบบใหม่ระหว่างเจ้าที่ดินและชาวนาในลักษณะที่เป็นการ**ครอบงำ** และเมื่อสามารถสควบคุมที่ดินและทุนแล้ว ในที่สุดก็สามารถควบคุมแรงงาน (control of labour) ได้ เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจที่เด่นชัดในชนบท การที่ระบบทุนนิยมเข้าไปในชนบท และทำให้ชาวนาต้องเปลี่ยนวิถีการผลิตจากการผลิตเพื่อการดำรงชีพมาเป็นการผลิตเพื่อมูลค่าการแลกเปลี่ยนได้ก่อให้เกิดกระบวนการการสลายตัวของสัมพันธภาพระหว่างที่ดินและชาวนา หรือกล่าวอย่างง่ายก็คือ ทำให้ชาวนาสูญที่ดินทำกินนั่นเอง เมื่อชาวนาสูญที่ทำกินก็จะกลายเป็นแรงงานในชนบท ซึ่งจะสร้างมูลค่าส่วนเกินให้แก่ชนชั้นที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจต่อไป ดังนั้น สำหรับชาวนาไทย

ที่เคยถูกครอบงำโดยระบอบศักดินา เมื่อหลุดพ้นพันธนาการแบบศักดินาก็เข้าสู่ยุคทุนนิยมในชนบทพร้อม ๆ กับการหลุดพ้นจากระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งปวงเข้าสู่ตลาดแรงงานและมีเสรีภาพในการว่างงาน การสลายตัวของสัมพันธภาพชาวนากับที่ดินนั้น คือ การสะสมทุนของนายทุน และเป็นการสร้างชนชั้นผู้ใช้แรงงานสมัยใหม่ขึ้นมาในเวลาเดียวกัน การที่ชาวนายากจนได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นชนชั้นกรรมาชีพในชนบทนั้น ก็เนื่องจากเงื่อนไขเป็นลำดับขั้นดังต่อไปนี้

๑. ระบบทุนนิยมชนบทแพร่หลายกว้างขวางมากขึ้นในชนบท

๒. การขูดรีดแรงงานและค่าเช่านาทวีความรุนแรงขึ้น

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างชาวนาในชนบทกับที่ทำกินเกิดตึงเครียดมากขึ้น

๔. การพัฒนาชนบทเน้นความเจริญของเกษตรกรที่ร่ำรวย

๕. อิทธิพลของระดับค่าครองชีพจากเมืองเข้าสู่ชนบทมากขึ้น

กรรมาชีพในชนบทในที่สุดจะมาสมทบกับกรรมกรที่ว่างงานในเมือง การเป็นกองทัพแรงงานสำรอง (reserved army) เพิ่มความตึงเครียดให้กับปัญหาการว่างงานมากขึ้น

ตารางที่ ๑
การขยายตัวของระบบทุนนิยมมีผลต่อความสัมพันธ์ทางชนชั้นในชนบท

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม	ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางชนชั้น
๑. ภาวะการถือครองที่ดินมีแนวโน้มเหลื่อมล้ำมากขึ้น	การควบคุมที่ดินกลายเป็นพื้นฐานแห่งการมีอำนาจ และใช้อำนาจ ฐานะของชนชั้นเจ้าของที่ดินแข็งแกร่งขึ้น กลุ่มอำนาจเหล่านี้ปิดกั้นไม่ให้ชาวนาชาวไร่มีที่ดินทำกิน
๒. การขยายตัวของประชากรในชนบท	อำนาจต่อรองของชนชั้นที่ร่ำรวย (เจ้าที่ดินเกษตรกรรายใหญ่) สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจต่อรองของชาวนาชาวไร่และแรงงานรับจ้างในชนบท
๓. ความไม่แน่นอนในเรื่องราคาสินค้าและการตลาด	ชนชั้นที่มีอำนาจในทางเศรษฐกิจมีฐานะแข็งแกร่งยิ่งขึ้นโดยเฉพาะเมื่อชาวนาชาวไร่ต้องการสินเชื่อเพื่อการผลิตและเพื่อการครองชีพเพิ่มขึ้น
๔. การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและโอกาสที่จะประกอบอาชีพด้านอื่นๆ ลดน้อยลง	ฐานะของชาวนาชาวไร่ที่จะมีอำนาจต่อรองกับชนชั้นที่ร่ำรวยเสื่อมทรามลง

ตารางที่ ๑ (ต่อ)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม	**ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางชนชั้น**
๕. การใช้สมรรถภาพของกลไกกระจายรายได้ทรัพย์สมบัติและบริการสังคมระดับท้องถิ่น	ฐานะทางรายได้และความเป็นอยู่ของชาวนาชาวไร่เสื่อมทรามลง ความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นมีมากขึ้น
๖. การคุ้มครองนายทุนและการส่งเสริมผูกขาดที่ดินโดยอำนาจรัฐที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน	กลุ่มเจ้าที่ดินมีโอกาสเต็มที่ในการแสวงหาผลประโยชน์จากที่ดิน ซึ่งเป็นการเร่งการล้มละลายของชาวนา ในขณะเดียวกันก็มีความสามารถเต็มที่ในการควบคุมแรงงานชาวนาชาวไร่
๗. การขยายตัวของระบบจักรวรรดินิยมในยุคสงครามอินโดจีน (พุทธทศวรรษ ๒๕๐๐-๒๕๒๐) และพัฒนาของทุนข้ามชาติในยุคต่อมา	การขยายการสร้างอิทธิพลของทุนนิยมต่างชาติในชนบทไทย เป็นการเร่งความตึงเครียดระหว่างชนชั้นแรงงานรับจ้างชนบทกับนายทุนนายหน้าของทุนต่างชาติ

เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมากในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา รัฐและกลไกของรัฐก็จะพยายามเข้าแทรกแซงจากแรงผลักดันของปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบทสามด้านด้วยกัน

๑. ปัญหาความเสื่อมโทรมในชนบท ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องเร่งให้มีการพัฒนาชนบทอย่างเป็นระบบ

๒. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ระหว่างกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และชาวนาชาวไร่ที่ไร้สมบัติ

๓. ปัญหาที่ดิน ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่

ผู้มีอำนาจรัฐเริ่มตระหนักถึงการขาดเสถียรภาพทางการปกครองถ้าไม่มีการแก้ปัญหาในชนบท แต่การแก้ไขดังกล่าวไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาโดยตรง เพราะการเข้าไปแก้ปัญหาโดยตรงจะเป็นการลดอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มผู้ที่มีอำนาจอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงมักเป็นเรื่องของการแก้โดยอ้อม ซึ่งเป็นการยืดเวลาของความขัดแย้งให้ยาวออกไปไม่ให้ปะทุขึ้นทันทีทันใด แต่มิใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงมีแนวโน้มในลักษณะดังนี้

๑. ส่งเสริมการพัฒนาพลังผลิตของเกษตรกรรมบนพื้นฐานของระบบทุนนิยม และส่งเสริมการผลิตเพื่อการแลกเปลี่ยน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมลักษณะปลูกพืชเศรษฐกิจ (cash crop) หรือพืชเดี่ยว (mono-culture)

๒. ส่งเสริมการผลิตธุรกิจการเกษตรขนาดใหญ่ และกลุ่มเกษตรกรร่ำรวยที่มีความมั่นคงในปัจจัยการผลิตอยู่แล้ว

การพัฒนาชนบทในลักษณะดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานพัฒนาโดยรัฐและกลไกของรัฐก่อนปี ๒๕๒๓ (ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕) ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในชนบทยิ่งขยายกว้างออกไปทุกที การพัฒนาในลักษณะดังกล่าวเป็นการพัฒนาจากข้างบนโดยปราศจากการสนับสนุนจากพลังประชาธิปไตยของชาวนาชาวไร่ การพัฒนาตามแนวดังกล่าวจึงอยู่ตรงข้ามกับ

ความต้องการและข้อเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ ซึ่งมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาชนบทอย่างจริงจัง การที่จะทำเช่นนั้นได้ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงจากพื้นฐาน ตามความเห็นของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ นั้นจะต้องประกอบด้วยความคิดหลัก ๓ ประการ คือ

๑. ด้านสังคม การเปลี่ยนแปลงในชนบทจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่จะต้องเน้นการแก้ไขความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ บริการสังคม ทรัพย์สมบัติ และสิทธิของชาวนาชาวไร่ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

๒. ด้านการเมือง จะต้องเปลี่ยนโครงสร้างการเมืองที่มีความเหลื่อมล้ำทางด้านอำนาจระหว่างชาวนาชาวไร่และกลุ่มอิทธิพลในทางเศรษฐกิจในชนบท ชาวนาชาวไร่จะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง และมีสิทธิ์ที่จะเข้าถึงกลไกของรัฐ

๓. ด้านเศรษฐกิจ จะต้องเน้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการถือครองที่ดินที่มีผลต่อการควบคุมที่ทำกิน และปัจจัยการผลิตอื่นๆ เช่น แรงงานและทุน เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวจึงจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มาจากส่วนล่างอย่างแท้จริง ข้อเสนอดังกล่าวนี้จึงเป็นข้อเสนอที่ยังทันสมัยถ้าสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ซึ่งการจะเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้จำเป็นจะต้องใช้ขบวนการทางการเมืองเป็นหลัก โดยที่ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้เสนอว่าจะต้องมีพรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของผู้ยากไร้ทั้งมวลอย่างแท้จริง พรรคการเมืองจะต้องมีองค์กรจัดตั้งที่มีประสิทธิภาพ ซื่อสัตย์ต่อประชาชน รับใช้ประชาชน มีผู้ปฏิบัติงานที่เข้มแข็ง สามารถแปลนโยบายให้เป็นปฏิบัติการทางสังคมได้ จะต้องมีการปลุกระดมชาวไร่ชาวนาให้มีโลกทัศน์ใหม่ ๆ ที่มีความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง และมีนโยบายที่รับใช้ผลประโยชน์ของชาวไร่ชาวนาโดยเฉพาะ

จุดอ่อนที่สำคัญของข้อเสนอดังกล่าวนั้นก็คือ ขบวนการปฏิรูปที่จะเกิด

ขึ้นจากโครงสร้างที่มีอยู่ ถ้าหากไม่ใช่พลังจากภายนอก การเปลี่ยนแปลงจะต้องค่อย ๆ ก่อตัวภายในโครงสร้างเดิมจนกระทั่งเกิดเป็นปริมาณที่มากพอ (critical mass) เพื่อจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง ข้อเสนอในแนวดังกล่าวของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ ภายใต้โครงสร้างที่ครอบงำที่ได้วิเคราะห์ไว้ มีสิ่งต่าง ๆ ที่เขาต้องการจะเห็นเกิดขึ้นไม่มีทางเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดมีพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าว แท้ที่จริงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนั้นจะต้องเริ่มจากจิตสำนึกของชาวไร่ชาวนาเอง ประกอบกับโอกาสบางประการที่เปิดให้ เช่น โอกาสในการรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรของตัวเองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเองในระดับท้องถิ่นโดยมีความชอบธรรม เนื่องจากมีกฎหมายหรือนโยบายของรัฐรองรับ ลักษณะดังกล่าวจึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงจากพื้นฐานเป็นจริงได้ ในปัจจุบันแม้แต่นโยบายที่จะเปิดโอกาสให้ชาวนาชาวไร่รวมตัวกันดำเนินกิจกรรมในเชิงพัฒนาและ/หรือปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก็ยังทำไม่ได้ดีนัก มักจะถูกขัดขวางจากอิทธิพลท้องถิ่นและกลไกอำนาจรัฐในระดับท้องถิ่นเสียเอง จุดดังกล่าวจึงเป็นเหตุปัจจัยที่สำคัญที่ขวางกั้นขบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ที่อาจจะเกิดจากพื้นฐานได้อย่างแท้จริง

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากโครงสร้างใหญ่ของประเทศไม่เอื้อหรือไม่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงต้องติดตามวิเคราะห์แนวคิดที่อธิบายโดยปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ เอง (๒๕๒๒) ว่าจะมีความเป็นไปได้จริงมากน้อยเพียงใด

ระบบเศรษฐกิจโดยกึ่งเมืองขึ้น – กึ่งศักดินา

การที่จะเข้าใจโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของไทยจะต้องศึกษาวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์พอสมควร ในตอนต้นของบทนี้ได้พิจารณาวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในระดับหมู่บ้าน ในส่วนนี้จะได้พิจารณาวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ในแง่มุมของรัฐหรือประเทศซึ่งถูกครอบงำโดยการขยายตัวของระบบจักรพรรดินิยมหรือทุนผูกขาดของโลก ถึงแม้ว่าไทยจะ

ไม่เคยเป็นประเทศอาณานิคมอย่างเปิดเผยก็ตามทีแต่ข้อเท็จจริงของช่วงเวลาในประวัติศาสตร์ยุคอาณานิคมนั้น ประเทศไทยเป็นประเทศเอกราชแต่เพียงชื่อเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากมีปัจจัยที่ชี้ให้เห็นว่าประเทศได้ตกอยู่ใต้อำนาจของอิทธิพลต่างชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การทหาร และวัฒนธรรม สภาวะการครอบงำในลักษณะดังกล่าวจึงอาจจะเรียกได้ว่าเป็นลักษณะ**กึ่งเมืองขึ้น** ทั้งนี้เนื่องจากมีปฏิบัติการสองด้านทั้งจากชนชั้นปกครองและทุนผูกขาดต่างชาติ ทางด้านชนชั้นปกครอง ตั้งแต่ในอดีตที่ทำการเปิดประเทศจนถึงทศวรรษ ๒๕๒๐ เปิดโอกาสให้มีการจัดรูปแบบและองค์กรในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสนองความต้องการและรับใช้ผลประโยชน์ของนายทุนต่างชาติทำให้ต่างชาติมีอิทธิพลครอบงำเหนือเศรษฐกิจไทย ในขณะที่กลุ่มทุนผูกขาดต่างชาติก็พยายามคิดค้นรูปแบบและวิธีการใหม่ ๆ เพื่อใช้โครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

การรุกเข้ามาของทุนนิยมจากต่างชาติมีผลกระทบที่สำคัญแก่สังคมไทย คือ เป็นการเร่งรัดสังคมศักดินาไทยให้สลายตัวไป และเกิดทุนนิยมขึ้นมาในเฉพาะส่วนที่จะทำประโยชน์ให้กลุ่มทุนผูกขาด ลักษณะดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าทุนนิยมที่ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างรอบด้านนั้นมิใช่สิ่งที่เลวร้ายเสมอไป เพราะมีส่วนในการทำลายสังคมศักดินาซึ่งมีระบบการผลิตที่ล้าหลังให้ค่อยหมดไป ส่วนที่เลวร้ายก็คือทุนนิยมผูกขาดนั่นเอง แต่เนื่องจากทุนนิยมที่เข้ามาในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปลายพุทธทศวรรษ ๒๕๒๐ เป็นทุนนิยมผูกขาดที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทุนนิยมดังกล่าวจึงไม่ทำลายการขูดรีดแบบศักดินาในชนบทในส่วนที่ทุนนิยมยังเข้าไปไม่ถึง เพราะไม่มีการขัดแย้งของผลประโยชน์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปการกอบโกยผลผลิตส่วนเกินในรูปค่าเช่าและดอกเบี้ยเงินกู้ จึงทำให้สังคมไทยยังคงดำรงลักษณะกึ่งศักดินาจนถึงปลายพุทธทศวรรษ ๒๕๒๐ ที่เริ่มจะมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งจำเป็นจะต้องเพิ่มระดับของการแข่งขัน ลักษณะ

กึ่งศักดินาจึงเริ่มเจือจางลงไป ประเด็นดังกล่าวได้มีการโต้เถียงกันมากว่า สังคมไทยมิน่าจะใช่สังคมกึ่งเมืองขึ้น-กึ่งศักดินาต่อไป แต่น่าจะเป็นทุนนิยมที่ล้าหลัง คือ เป็นทุนนิยมที่มุ่งแสวงกำไร แต่ไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิต ในขณะเดียวกันบางส่วนของทุนนิยมก้าวหน้าก็เริ่มปรากฏในสังคมไทย กล่าวคือ มีนายทุนที่เห็นการณ์ไกลและไม่เน้นการผลิตเพื่อกำไรแต่เพียงอย่างเดียว แต่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน แต่ภาพล่าสุดดังกล่าวยังเป็นภาพที่ไม่เด่นชัด ปัญหาทั้งหมดเกิดขึ้นเพราะสังคมไทยในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมาเริ่มมีการปรับตัวอย่างรวดเร็วจนเป็นการยากที่จะหาทฤษฎีจากต่างประเทศทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งมาอธิบาย จะเห็นได้ว่าความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะสังเกตได้จากข้อเขียนนี้ของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ เขียนไว้เมื่อ ๒๕๒๒ หรือกว่าสิบปีที่ผ่านมานั่นเอง อย่างไรก็ตาม การที่นำบทความนี้มาพิจารณาก็เพราะภาพบางภาพที่ปรากฏในคำอธิบายนี้ยังคงดำรงอยู่

ลักษณะที่สำคัญประการแรกของทุนนิยมผูกขาดจากต่างชาติคือ การควบคุมเศรษฐกิจของไทยโดยต่างชาติ กล่าวคือ เศรษฐกิจสาขาสำคัญ ๆ ของไทยตกอยู่ภายใต้การดำเนินการของนายทุนผูกขาดต่างชาติ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของสภาวะกึ่งเมืองขึ้น ตามทฤษฎีลักษณะดังกล่าวจะปิดกั้นการขยายตัวของทุนนิยมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวเริ่มลดลงเนื่องจากมีการสะสมทุนและการขยายตัวของทุนในประเทศเพิ่มมากขึ้นในระยะหลังนี้

ลักษณะประการที่สอง คือ การควบคุมการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากประเทศต้องพึ่งพิงปัจจัยการผลิต (เครื่องจักร วัตถุดิบ และบุคลากร) และตลาดต่างประเทศไปพร้อมกัน ทำให้ต่างประเทศสามารถควบคุมเศรษฐกิจไทยได้ ลักษณะเช่นนี้ก็มีความเด่นชัดน้อยลงเมื่อเศรษฐกิจของประเทศได้เปลี่ยนไปเป็นการพึ่งการส่งออกมากขึ้น ในขณะเดียวกันขนาดส่วนแบ่งในตลาดต่างประเทศของไทยก็ไม่ใหญ่นัก จึงมีความคล่องตัวพอสมควรในการหาตลาดจากต่างประเทศ ถึงแม้จะต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากต่างประเทศ

ในเมื่อตลาดผลผลิตไม่เป็นปัญหามากนัก ทำให้ปัจจัยการผลิตไม่ก่อให้เกิดปัญหาจนเด่นชัด

ลักษณะประการที่สาม คือ การควบคุมการสะสมทุน ซึ่งในทางทฤษฎีมีผลทำให้มีการสะสมทุนในประเทศน้อย เนื่องจากกำไรและมูลค่าส่วนเกินถูกนำกลับออกไปต่างประเทศ และปิดกั้นมิให้เกิดการสะสมทุนภายในประเทศของทุนนิยมแห่งชาติ ผลก็คือต้องพึ่งเงินลงทุนจากต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นความจริงที่ประเทศยังต้องพึ่งการลงทุนจากต่างประเทศเป็นสำคัญ แต่ก็มีแนวโน้มของการสะสมทุนภายในประเทศก็เพิ่มมากขึ้นจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของตลาดหลักทรัพย์ภายในประเทศ

ลักษณะประการที่สี่ คือ การควบคุมทางด้านเทคนิคและวิชาการ การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการครอบงำที่สำคัญ เพราะเป็นการครอบงำจิตสำนึกและค่านิยม อย่างไรก็ตาม เทคนิคและวิชาการในปัจจุบันนั้นมิใช่เป็นส่วนสำคัญของความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่เป็นความต้องการจากภายในในความพยายามที่จะก้าวไปในทิศทางเดียวกับประเทศทุนนิยมชั้นนำทั้งหลายนั่นเอง ประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญที่ยากต่อการปรับความคิดและทิศทางในการพัฒนาของประเทศ

การครอบงำทุนนิยมในลักษณะดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจของไทยถ้าพิจารณาจากการครอบงำโดยทุนนิยม แบ่งได้เป็น ๓ ส่วน

๑. ส่วนที่รับใช้ทุนผูกขาดและการค้าระดับโลกที่ปรากฏในเมืองหลวงและเมืองใหญ่

๒. ส่วนที่เป็นเศรษฐกิจสังคมในชนบทที่ทุนนิยมเข้าไปครอบงำแล้วและรักษาโครงสร้างการผลิตแบบศักดินาเอาไว้ เช่นในกรณีของชนบทภาคกลาง ภาคเหนือ ส่วนในภาคใต้จะมีลักษณะพิเศษที่การสูญเสียที่ทำกินเริ่มจะรุนแรง แต่ไม่ผ่านขั้นตอนโครงสร้างการผลิตแบบศักดินาจึงเข้าสู่ระบบทุนนิยมผูกขาดโดยตรง

๓. ส่วนที่เศรษฐกิจสังคมในชนบทไม่มีความสัมพันธ์กับตลาดโลกโดยตรง

และไม่มีความสัมพันธ์การผลิตแบบศักดินาที่เด่นชัด ซึ่งยังมีหลงเหลืออยู่บ้างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การดำรงอยู่ร่วมกันของทุนนิยมและไม่ใช่ทุนนิยม (สิ่งที่หลงเหลือจากศักดินา) คือ ส่วนที่เป็นทุนนิยมสามารถใช้พลังทางเศรษฐกิจและการเมืองกอบโกยเอามูลค่าและผลผลิตส่วนเกินจากสาขาที่ไม่ใช่ทุนนิยมมาเป็นของตนได้ อีกด้านหนึ่งก่อให้เกิดความล้าหลังทั้งระบบเศรษฐกิจ เพราะการกอบโกยเอาแต่เพียงผลผลิตส่วนเกินอย่างเดียว ย่อมหมายความว่าพลังการผลิตในสาขาที่มิใช่ทุนนิยม ซึ่งเป็นสาขาที่ยังใหญ่ที่สุดในปัจจุบัน ถูกปิดกั้นในความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างสิ้นเชิง ทำให้ระบบเศรษฐกิจทั้งระบบโดยส่วนรวมพัฒนาต่อไปได้ด้วยความยากลำบาก ลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้ความเจริญก้าวหน้าจะปรากฏตัวเฉพาะในสาขาทุนนิยม ซึ่งมีคนส่วนน้อยได้รับผลประโยชน์

เนื่องจากในโครงสร้างดังกล่าว ชนบทถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกินออกมามากผ่านรูปแบบการขูดรีดแบบศักดินา ในรูปการสะสมที่ดินและการใช้ความรุนแรงเพื่อกอบโกยผลผลิตส่วนเกินโดยใช้ผลผลิตส่วนเกินที่ขูดรีดมาได้เพื่อการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยมากกว่าการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งเป็นรูปแบบที่ก้าวหน้ากว่าของทุนนิยม ลักษณะดังกล่าวทำให้การสะสมทุนไม่เกิดขึ้นในชนบท ทั้งนี้เพราะ

๑. ชนชั้นเจ้าที่ดินและเกษตรกรนายทุนมุ่งมั่นที่จะขูดรีดผลผลิตส่วนเกินจากชาวนาชาวไร่เพียงด้านเดียว โดยใช้อิทธิพลครอบงำทำให้ชาวนาชาวไร่ไม่มีโอกาสขยายการผลิตและเพิ่มการสะสมทุนได้

๒. ผลผลิตส่วนเกินที่ได้มามิได้ถูกใช้เพื่อพัฒนาพลังการผลิตในชนบทแต่ได้นำไปใช้ในทางอื่น เช่น สะสมที่ดินเพิ่มขึ้น ใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยและเพื่อพิธีกรรมต่าง ๆ และลงทุนในอุตสาหกรรมในเขตเมือง

๓. การเก็บภาษีทางอ้อมที่ผ่านมาในอดีตอย่างหนักหน่วงในรูปแบบต่าง ๆ ของภาษีที่เก็บจากการส่งออกของสินค้าเกษตร เป็นการลดรายได้ของชาวนาให้อยู่ในระดับต่ำ โดยที่ภาษีเหล่านี้หวนกลับมาช่วยเหลือชาวนาน้อยมาก

ลักษณะดังกล่าวอธิบายให้เห็นได้ว่า เหตุใดความล้าหลังและความยากจนสัมพัทธ์ยังแผ่กระจายทั่วไปในชนบท

การดำรงอยู่ของเศรษฐกิจชนบทแบบกึ่งศักดินาสอดคล้องกับความต้องการของผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมือง และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของทุนผูกขาดที่ต้องการแสวงหากำไรสูงสุด เพราะชนบทเป็นแหล่งผลิตกำลังคนและแรงงานราคาถูกที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งมีผลดีต่อเศรษฐกิจทุนนิยมหลายด้าน

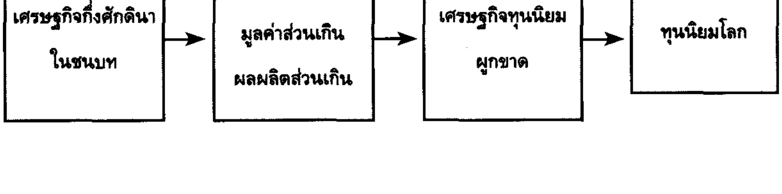
๑. ทำให้มีแรงงานใช้ในราคาถูก เป็นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มกำไร

๒. การที่มีแรงงานอยู่มากมายในชนบทเป็นการลดอำนาจต่อรองของกรรมกรและชาวนา

๓. การสะสมกำไรและการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ไม่จำเป็นต้องแบ่งให้ค่าจ้างหรือค่าแรงเพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจในสาขาทุนนิยมสามารถขยายการลงทุนและการบริโภคฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้น

ภาพที่ ๗

ลักษณะการขูดรีดที่เป็นระบบ



เมื่อการส่งผ่านเป็นไปในทิศทางเดียวในลักษณะดังกล่าว การกระจายความเจริญกลับไปยังชนบทที่มีลักษณะกึ่งศักดินาจึงเป็นไปได้น้อยมาก ข้อนี้จึงเป็นปัญหาการพัฒนาชนบทภายใต้โครงสร้างระบบเศรษฐกิจสังคมแบบที่เรียกว่า กึ่งเมืองขึ้น-กึ่งศักดินา ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการปรับตัวมากขึ้นแล้วในปัจจุบัน แต่ภาพการส่งต่อผลผลิตส่วนเกินแรงงานทรัพยากรในลักษณะดังกล่าวจากชนบทยังคงดำรงอยู่

ในตอนต่อไปจะได้อธิบายให้เห็นถึงกลไกโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกโดยรัฐที่ดูดซับเอาผลผลิตส่วนเกิน แรงงาน และทรัพยากรออกจากชนบทในรูปของภาษีทางอ้อมต่าง ๆ ซึ่งล้วนมาจากสาเหตุที่สำคัญก็คือ ชนชั้นชาวนาไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง และไม่เคยมีตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริงของชาวนาเหตุผลที่สำคัญเกิดจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และมีลักษณะที่เฉพาะเจาะจงของไทยแตกต่างจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชาวนาและศักดินาที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วนั่นเอง

การเมืองเรื่องข้าว :
กรณีศึกษาการดูดซับทรัพยากรจากชาวนา

ปัญหาการที่ชาวชนบทถูกทำลายภูมิปัญญาอย่างต่อเนื่องจนเป็นผลทำให้ไม่สามารถรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นเอาไว้ได้ เกิดเป็นปัญหาแย่งชิงทรัพยากรพร้อมทั้งการสูญสิ้นไปของสมดุลตามธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยา ถูกขูดรีดแรงงาน ครอบครัวต้องพลัดพราก และในที่สุดก็ถึงจุดการล่มสลายของชุมชนที่สำคัญในชนบท คือ หมู่บ้าน ปัญหาที่สำคัญที่สุดสืบเนื่องมาจากชาวชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนานั้นไม่เคยมีบทบาททางการเมืองที่เข้มแข็งและไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง ทั้งนี้เป็นผลจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวของชาวนาไทยและระบบศักดินาไทย ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากศักดินายุโรป ทำให้มีวิถีการผลิตที่แตกต่างไปอย่างที่ฉัตรทิพย์ นาถสุภาได้ใช้กรอบแนวความคิด วิถีการผลิตแบบเอเชียเป็นเครื่องมือในการอธิบาย

ในส่วนนี้จะได้ศึกษาย้อนไปในประวัติศาสตร์ที่พิจารณาจากโครงสร้างส่วนบนและชนชั้นปกครอง ที่อธิบายให้เห็นว่ามีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร ทำไมชาวนาจึงไม่มีอำนาจต่อรองในทางการเมือง เนื่องจากศูนย์อำนาจในการปกครองของไทยหลังจากยุคสุโขทัยเป็นต้นมาอยู่ในภาคกลาง ประวัติศาสตร์ที่บันทึกไว้เกี่ยวกับการผลิตการค้าข้าวของไทยมีจำกัดอยู่เฉพาะในภาคกลาง ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้ภาคกลางแตกต่างไปจากภาคอื่น ๆ ของประเทศ และวิถีการผลิตแบบศักดินาในตะวันตก คือการที่ศักดินาเข้ามามีส่วนในการผลิต แต่ไม่ถึงกับควบคุมการผลิตโดยสิ้นเชิงแบบตะวันตก จึงมีมากกว่าในภาคกลาง และมีความสำคัญลดน้อยลงไปในภาคอื่น ๆ ของประเทศ

ในสมัยอยุธยาระยะพุทธศตวรรษที่ ๒๐ และ ๒๑ ประเทศไทยยังมีประชากรน้อย กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป และมีที่ดินเป็นจำนวนมาก การตั้งราชอาณาจักร หรือ **เมือง** ในช่วงนี้จึงอาศัยเชลยศึกเป็นแรงงานที่สำคัญในการผลิตข้าว โดยกวาดต้อนมาจากทางภาคเหนือและเขมร (Saysawang, ๑๙๗๘) จะเห็นได้ว่าในยุคก่อนทุนนิยมของไทยนั้นที่ดินมีเหลือเฟือ แต่แรงงานนั้นเป็นปัจจัยการผลิตที่ขาดแคลน การควบคุมแรงงานจึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่เนื่องจากวิถีชีวิตของผู้คนยังไม่มีความสลับซับซ้อน การควบคุมแรงงานด้วยอำนาจและกำลังอาวุธจึงเป็นสิ่งที่ทำกันในยุคสมัยดังกล่าว

การรบกับพม่าส่วนใหญ่นั้นมีเหตุปัจจัยที่สำคัญก็คือการแย่งชิงแรงงาน ทั้งนี้เพราะทั้งพม่าและไทยต่างก็มีพื้นที่ลุ่มในบริเวณที่เป็นปากน้ำออกทะเล ซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูกข้าว แต่ปัจจัยที่ขาดแคลนก็คือแรงงานที่จะใช้เพื่อการเพาะปลูก ฉะนั้นจะเห็นว่าในการทำสงครามฝ่ายที่ชนะก็จะทำการกวาดต้อนผู้คนไปเป็นทาสเป็นไพร่เพื่อปลูกข้าวในประเทศของตน ลักษณะดังกล่าวเป็นผลให้ไทยต้องทำสงครามกับพม่าอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๒๑ ถึงต้นพุทธศตวรรษที่ ๒๔ ผลของสงครามทำให้เกิดระบบศักดินาที่เข้มแข็งขึ้น สามัญชนและผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ใหม่จะต้องมี**นาย** ระบบที่มีการควบคุมกำลังพลดังกล่าว เป็นผลทำให้มีการจำกัดความเคลื่อนไหวของประชากรเพื่อใช้ใน

การขยายพื้นที่เพาะปลูกใหม่ ถึงแม้จะไม่มีสงครามขนาดใหญ่จนกระทั่งอาณาจักรอยุธยาล่มใน พ.ศ. ๒๓๑๐ แต่การจำกัดการเคลื่อนย้ายประชากรก็ยังคงดำเนินต่อไปในยามสงบเนื่องจากเกรงกบฏ ด้วยเหตุนี้เองในภาคกลางของไทยการควบคุมแรงงานจึงมีสูงกว่า ศักดินาของไทยจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต **บ้าน**ในภาคกลางจึงไม่มีอิสระมากเท่ากับ**บ้าน**ในภาคอื่น ๆ การค้าข้าวของรัฐบาลไทยกับต่างประเทศได้มีการบันทึกไว้ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ ๒๒ แต่ก็ยังไม่มีความสำคัญเท่ากับสินค้าออกที่เป็นผลิตภัณฑ์จากป่า มีการบันทึกการส่งข้าวไปขายที่ชวาและจีนในช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่า ในช่วงที่ข้าวมีราคาดี ชาวนาจะยิ่งได้รับผลกระทบในทางลบที่หนักหน่วง ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดมีทาสที่เกิดจากเงินกู้มากมาย เมื่อข้าวมีราคาดีศักดินาต้องการแรงงานก็จะปล่อยเงินให้กู้ และเมื่อผู้กู้ไม่สามารถจะชำระหนี้ได้ก็จะถูกนำตัวมาเป็นทาสเพื่อทำการผลิตชดใช้ ในสังคมปัจจุบันการนำคนมาเป็นทาสเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่เหตุการณ์ลักษณะเดียวกันก็เกิดขึ้น คือ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวไปมากขึ้นก็จะมีชาวนาจำนวนมากที่มีหนี้สินเพิ่มขึ้นจนล้มละลาย และสูญเสียที่ทำกินไปในที่สุด

หลังจากการล่มของอาณาจักรอยุธยาใน พ.ศ. ๒๓๑๐ ประชากรได้แตกกระสานซ่านเซ็นออกไป และได้มีการนำคนจากท้องถิ่นอื่นอพยพเข้ามาทำนาในช่วงก่อนสนธิสัญญาบาวริ่งเล็กน้อย (พ.ศ. ๒๓๙๓) Malloch (๑๘๕๒) ได้ประมาณว่า ในภาคกลางมีประชากรประมาณ ๓.๖ ล้านคน และผลิตข้าวได้ทั้งหมดประมาณ ๗๐๐,๐๐๐ เกวียน โครงสร้างสังคมไทยในพุทธศตวรรษที่ ๒๔ ในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ก็พัฒนาสืบเนื่องมาจากสมัยอยุธยา โดยสืบทอดระบบศักดินาที่มีมาก่อนหน้านั้น มีการแบ่งชนชั้นทางสังคมเป็นสองพวกใหญ่ ๆ คือ ชนชั้นนำ ประกอบด้วยเชื้อพระวงศ์กับข้าราชการพวกหนึ่ง กับไพร่หรือสามัญชน ทาส และขอทาน อีกพวกหนึ่ง ในขณะที่อุปราชและ/หรือพระอนุชาของพระเจ้าแผ่นดินจะมีศักดินา ๒๐,๐๐๐ ไร่ และลดหลั่นกันมาตามลำดับ ถึงข้าราชการที่มีศักดินาต่ำสุด มีนาได้ ๔๐๐ ไร่ ไพร่จะมี

ศักดินาเพียง ๒๕ ไร่ และตามความเป็นจริงแล้วจะไม่สามารถทำเต็มตามเนื้อที่ได้ เนื่องจากไม่มีเวลาพอ เพราะถูกเกณฑ์แรงงานจึงทำจริง ๆ เพียงครอบครัวละไม่เกิน ๑๕ ไร่ (Saysawang, ๑๙๗๘)

การขูดรีด**ไพร่**ซึ่งประกอบไปด้วยชาวนาเป็นส่วนใหญ่นั้น ค่อนข้างจะหนักหน่วง ไพร่หลวงต้องทำงานเดือนเว้นเดือนให้กับรัฐบาล จึงไม่มีเวลาพอที่จะทำนาของตัวเอง สำหรับ**ไพร่สม**นั้นจะสามารถเก็บผลผลิตและพันธุ์ข้าวได้เพียงหนึ่งในสามสำหรับการบริโภคในครอบครัวและการผลิตในปีต่อไป อีกสองส่วน**นาย**เป็นผู้รับเอาไป โดยที่นายจะต้องส่งผลิตผลหนึ่งในสามให้รัฐบาลแล้วเก็บไว้เองหนึ่งในสาม (Quaritch, ๑๙๓๔) ภาษีที่หนักหน่วงในรูปของการเกณฑ์แรงงานดังกล่าวทำให้ชาวนาจำนวนมากมีภาระหนี้สิน ในหลายกรณีชาวนาเหล่านี้จะขอเปลี่ยนสภาพเป็นทาสเพื่อใช้หนี้ เพื่อให้พ้นจากสภาวการณ์ที่ต้องทำงานหนัก (Vella, ๑๙๕๕)

นอกจากการถูกเกณฑ์แรงงานไปใช้ในยามสงบแล้ว ชาวนายังถูกเกณฑ์ให้ไปรบในสงครามต่าง ๆ และจัดส่งเสบียงในการทำสงครามในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ระหว่าง พ.ศ. ๒๓๒๘-๒๓๙๗ ซึ่งเป็นเวลาประมาณ ๖๙ ปี ประเทศสยามต้องทำสงครามสู้รบทั้งหมด ๓๗ ครั้ง ถึงแม้ชาวนาทั้งหมดจะไม่ได้ถูกเกณฑ์ให้ไปรบ แต่ก็ต้องประสบความยากลำบากอย่างแสนสาหัสโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีการสู้รบ (สมชาย, ๒๕๒๑)

เมื่อเปรียบเทียบกับชาวจีนที่อพยพเข้ามา ซึ่ง Malloch (๑๘๕๒) ได้ประมาณว่ามีทั้งหมดร้อยละ ๓๑ ของประชากรในปี ๒๓๙๒ ชาวนาสยามได้รับการปฏิบัติจากรัฐเลวร้ายมากกว่า ถ้าหากชาวนาจะต้องชำระเงินแทนการเกณฑ์แรงงานจะต้องจ่ายถึงปีละ ๑๘ บาท (สมชาย, ๒๕๒๑) ในขณะที่ชาวจีนซึ่งมีอิสรภาพจะเดินทางไปไหนมาไหนได้จะถูกเก็บภาษีเพียง ๔.๒๕ บาททุก ๆ ๓ ปี (Skinner, ๑๙๕๗)

แต่ที่ร้ายแรงที่สุดของการกดขี่ขูดรีดนั้นก็ได้แก่การเก็บภาษีที่ดินจากชาวนา ซึ่งทำให้ชาวนาไม่อาจหลุดพ้นจากความยากจน และการตกเป็นทาส

ในที่สุด ชาวนาที่มีที่ดินของตนเองจะต้องเสียค่าเช่านาที่เรียกเก็บในอัตราระหว่าง ๑.๕๐ ถึง ๒.๐๐ บาทต่อไร่ ขึ้นอยู่กับขนาดของการถือครองในขณะนั้น ข้าวเปลือกราคาเพียงเกวียนละ ๑๐ บาท และผลผลิตเฉลี่ยได้เพียง ๒ ไร่ต่อหนึ่งเกวียน (ทวีศิลป์, ๒๕๒๑) ดังนั้นรายได้เฉลี่ยของชาวนาจะตกปีละ ๕๐ บาท ในขณะที่จะต้องเสียภาษีที่ดิน ๑๗.๕๐ บาท เหลือรายได้เพียง ๓๒.๕๐ บาท ที่จะต้องใช้ทั้งครอบครัวตลอดปี ภาษีที่ดินอันหนักหน่วงนี่เองที่ทำให้ชาวนาจำนวนมากต้องตกเป็นทาสเงินกู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ผลผลิตไม่ดี Pallegoix (๑๙๖๙) ได้ตั้งข้อสังเกต ในปี พ.ศ. ๒๓๙๗ ว่าทาสมีอยู่จำนวนถึงหนึ่งในสี่ของประชากรสยาม (Pallegoix, ๑๙๖๙) ซึ่งก็เป็นจำนวนเกือบร้อยละ ๖๐ ของพลเมืองที่เป็นชาวไทย ซึ่งก็เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๔๒ ของผู้ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในบริเวณภาคกลาง

หลังจากสนธิสัญญาบาวริ่ง ในปี ๒๓๙๙ ซึ่งประเทศไทยได้ถูกบีบให้เปิดประเทศให้มีการค้าโดยเสรี เพื่อผลประโยชน์ของอังกฤษซึ่งเป็นเจ้าอาณานิคมประเทศหนึ่งในขณะนั้น มีผลทำให้การส่งข้าวออกขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก ทำให้มีการขยายตัวการผลิตเพิ่มขึ้นด้วย หนังสือพิมพ์ Bangkok Calendar ได้รายงานว่า ใน พ.ศ. ๒๔๑๔ มีการขุดคลองใหม่ขนาดใหญ่ทั้งสิ้น ๕ คลอง แต่ละคลองยาวประมาณ ๑๗ ไมล์ โดยตัดผ่านเข้าไปในพื้นที่นาอันอุดมสมบูรณ์หลายหมื่นไร่ การขยายเนื้อที่เพาะปลูกต่างรวดเร็วทำให้มีความจำเป็นจะต้องปลดปล่อยแรงงานที่ถูกควบคุมโดยเจ้าศักดินา ปี พ.ศ. ๒๔๑๗ ได้มีการออกกฎหมายเลิกทาส ผู้ที่ตกเป็นทาสก็ค่อย ๆ ได้รับการปลดปล่อยเป็นไทโดยมีฐานะเป็น**ไพร่** มีผลทำให้มีการปรับปรุงสถานภาพทางสังคมของชาวนาให้ดีขึ้นในระดับหนึ่ง แต่ชีวิตของชาวนามิได้ดีมากขึ้นนัก เพราะหลังจากประเทศได้ถูกนำไปผูกติดกับระบบทุนนิยมโลกชาวนาจะต้องผลิตเพื่อตลาด เพราะต้องหาเงินมาเพื่อซื้อสินค้าที่จำเป็นเพื่ออุปโภคบริโภคมากขึ้น เช่นเดียวกับผลของการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน ต่างกันแต่ว่า ในอดีตนั้นทรัพยากรธรรมชาติยังมีมาก ในขณะที่ปัจจุบันทรัพยากรธรรมชาติหมดไปอย่างรวดเร็ว

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากทุกครั้งที่มีการขุดคลองใหม่ เชื้อพระวงศ์จะได้รับอภิสิทธิ์ในการเลือกซื้อที่นาผืนใหญ่ได้ตามชอบใจตลอดแนวทั้งสองฝั่งคลอง ส่วนชาวนาขนาดเล็กก็จำจะต้องอพยพจากที่ทำกินเดิมไปอยู่ในที่ที่ห่างไกลจากลำคลอง ในช่วงที่มีการขุดคลองโดยบริษัทคูคลองสยาม ระหว่างปี ๒๔๓๕-๒๔๔๔ เชื้อพระวงศ์และขุนนาง รวมทั้งข้าราชการ ต่างก็รีบซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร หรือมิฉะนั้นก็ให้เช่า ในจำนวนเจ้าของที่ดิน ๖๙๔ ราย เป็นเจ้าของที่ดินรวมทั้งสิ้น ๒๓๕,๘๒๒ ไร่ มีร้อยละ ๕ ที่เป็นเจ้าของที่ดินถึง ๑๑๓,๕๓๙ ไร่ หรือประมาณร้อยละ ๔๘.๑ ของเนื้อที่ทั้งหมด (สุนทรี, ๒๕๒๑)

ในช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าศักดินาดั้งเดิมได้ค่อย ๆ เปลี่ยนโฉมหน้าเป็นผู้ให้เช่าที่นา การให้เช่าที่นาเป็นกิจกรรมที่ทำกำไรให้แก่เจ้าของที่ดินเหล่านั้นมาก ค่าเช่านาในขณะนั้นมีอัตราระหว่างไร่ละ ๙-๑๐ บาท ในที่ซึ่งอุดมสมบูรณ์และลดหลั่นไปจนถึงไร่ละ ๑-๒ บาท ในที่ซึ่งห่างไกลออกไป อัตราค่าเช่าจะตกประมาณร้อยละ ๑๒ ถึง ๒๔ ของผลผลิตต่อไร่ นอกเหนือไปจากค่าเช่าแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ อัตราภาษีที่ดินที่เรียกเก็บจะอยู่ระหว่าง ๓๘ สตางค์ถึงหนึ่งบาท ขึ้นอยู่กับคุณภาพของที่ดิน ภาษีที่ดินดังกล่าวมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตของชาวนาเพิ่มขึ้นตั้งแต่ร้อยละ ๑๖ ถึง ๓๐ ของผลผลิตต่อไร่ กลอุบายที่เจ้าของที่ดินเหล่านี้นำมาใช้ก็คือการชักชวนให้ชาวนาเข้ามาทำนาโดยไม่เรียกเก็บค่าเช่า หลังจากชาวนาได้ย้ายเข้ามาและมีการถางป่าเพื่อปลูกข้าวแล้ว เจ้าของที่ดินก็จะเริ่มเรียกเก็บค่าเช่าในอัตราไร่ละ ๑-๒ บาท ทั้ง ๆ ที่ที่ดินที่ซื้อมานั้นราคาเพียงไร่ละ ๔ บาทเท่านั้น และเมื่อมีชาวนาอพยพเข้ามาขอทำกินในที่ดิน ได้ลงหลักปักรากในการทำนาเรียบร้อยแล้วก็ไม่มีทางเลือกอย่างอื่น นอกจากเครื่องมือในการขูดรีดเอาส่วนเกินจากชาวนา (สมชาย, ๒๕๒๑) ผลจากวิธีการดังกล่าวทำให้คาดหมายได้แน่นอนว่าราคาที่ดินแถวรังสิตต้องเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแน่นอน จากราคาไร่ละ ๑ บาท ในปี พ.ศ. ๒๔๓๓ มาเป็นไร่ละ ๓๗.๕๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ (Johnson, ๑๙๖๗) สำหรับผืนดินที่ดีที่สุดในบริเวณตรงกลางของระบบคลอง ราคาที่ดินจะสูง

ถึงไร่ละ ๘๐ บาท

ปัญหาที่แท้จริงของชาวนาภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็คือ อำนาจทางการเมืองของชาวนาเหล่านี้มีน้อยมาก ไม่มีผู้ใดในหมู่ชนชั้นนำที่ต้องการทำตัวเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่เจ้าศักดินาได้เปลี่ยนบทบาทของตัวเองมาเป็นเจ้าที่ดินให้เช่า การที่ชาวนาไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองทำให้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาระยะยาวที่จะปรับปรุงสวัสดิการของชาวนา

หลักฐานสำคัญชิ้นหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า ชนชั้นนำไม่สนใจต่อปัญหาสวัสดิการของชาวนารายย่อย ก็คือมีการร่วมมือกันในกลุ่มคนที่มีอำนาจต่อต้านโครงการชลประทานขนาดใหญ่ ซึ่งถ้าหากสร้างสำเร็จอาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในวิถีชีวิตของชาวนาในภาคกลาง แผนการดังกล่าวเสนอโดย J.H. Van der Heide ผู้เชี่ยวชาญด้านการชลประทานชาวดัตช์ ซึ่งรัฐบาลได้จ้างมาเพื่อการนี้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ในรายงานของ Van der Heide ซึ่งตีพิมพ์ในปี ๒๔๔๖ (Van der Heide, ๑๙๐๓) เขาได้เสนอให้สร้างเขื่อนกั้นแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดชัยนาท เพื่อควบคุมปริมาณน้ำและส่งน้ำไปยังทุ่งนาต่าง ๆ ทั่วทั้งภาคกลาง โดยผ่านระบบคลองส่งน้ำที่เชื่อมต่อกันทั้งหมดในบริเวณอันกว้าง

ที่ปรึกษาทางการคลังชาวอังกฤษของรัฐบาลสยามขณะนั้น คือ นาย W.F.F. Williamson ได้ต่อต้านโครงการนี้อย่างรุนแรงโดยอ้างว่าไม่มีเงินเพียงพอ แต่เจตนาจริง ๆ นั้นอาจจะเกรงว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสยามและประชาชนไทยโดยทั่วไปจะดีขึ้น นาย Williamson ยังอาจกลัวด้วยว่าโครงการนี้จะทำให้อิทธิพลทางการเมืองของดัตช์ที่มีเหนือรัฐบาลสยามเพิ่มมากขึ้น อันเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของอังกฤษโดยตรง แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือกลุ่มการเมืองที่สำคัญสองกลุ่ม คือ ฝ่ายกลาโหมและมหาดไทย ซึ่งห่วงใยในปัญหาความมั่นคงของประเทศ ไม่ต้องการสนับสนุนโครงการนี้เช่นกัน โครงการนี้อาจถูกปฏิเสธโดยเหตุผลที่ว่าไม่สามารถถอนทุนคืนได้ภายในระยะเวลาสั้น

ซึ่งเป็นเงื่อนไขมาตรฐานที่ใช้กับการลงทุนในโครงการทุกโครงการของรัฐบาลสมัยนั้น และที่ไม่ควรจะมองข้ามไปก็คือ แรงต่อต้านจากเจ้าที่ดินที่มีอิทธิพลในบริเวณรังสิต ซึ่งเกรงว่าถ้าหากมีการปรับปรุงคุณภาพของที่นาในที่อื่น ๆ แล้วก็จะทำให้ชาวนาถอนตัวออกจากการเช่าที่ดินของตน อันจะทำให้รายได้ที่ดีจากค่าเช่านาที่ได้ของตนตกต่ำลง เป็นที่น่าสงสัยว่า ถึงแม้ว่าชาวนาในขณะนั้นจะมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ก็คงไม่สามารถผลักดันโครงการดังกล่าวให้สำเร็จได้ ถ้ากลุ่มผลประโยชน์หลายฝ่ายรวมตัวกันต่อต้าน เมื่อย้อนหลังกลับไปดูแล้วจะเห็นว่าความล้มเหลวที่จะดำเนินโครงการนี้สะท้อนให้เห็นนโยบายที่มีสายตาสั้นของรัฐบาลไทยในสมัยนั้น และการไม่ให้ความสำคัญทางด้านสวัสดิการของชาวนา โครงการชลประทานต้องเลื่อนไปนานถึง ๔๗ ปี ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ภายใต้รัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญที่มีกษัตริย์เป็นประมุข โครงการนี้จึงได้เริ่มใหม่โดยกู้เงินจากธนาคารโลกจำนวน ๑๘ ล้านบาท

การที่รัฐบาลไม่ให้ความสนใจในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น ยังสะท้อนออกมาในรูปของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๗-๒๔๔๙ ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงกลาโหม มหาดไทย และคมนาคม มีสัดส่วนร้อยละ ๑๗.๓, ๑๕ และ ๑๒.๗ ตามลำดับ สัดส่วนของงบประมาณของกระทรวงเกษตรมีเพียงร้อยละ ๓.๔ เท่านั้น (Ministry of Finance, ๑๙๑๖) ข้อที่ควรสังเกตก็คือ งบประมาณที่ค่อนข้างสูงของกระทรวงคมนาคมนั้นเป็นผลจากนโยบายการควบคุมจากส่วนกลางเพื่อ**ความมั่นคง** และความต้องการที่จะได้ผลตอบแทนอย่างรวดเร็วจากการลงทุน

ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สนใจของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาของชาวนาก็คือ กรณีที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ ที่ชาวนาในรังสิตละทิ้งการทำนาเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีสาเหตุย้อนหลังไปถึงเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๓ เมื่อปริมาณการส่งข้าวออกได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ปริมาณการส่งออกโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๔๔๗ ในอัตราร้อยละ

๗ ในขณะที่ราคาได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๐ การที่ราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นส่วนหนึ่งเนื่องมาจากมีการลดค่าเงินบาท ซึ่งขณะนั้นอิงอยู่กับมาตรฐานโลหะเงิน ปริมาณการส่งออกข้าวในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๘-๒๔๕๒ ยังเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๖ ต่อปี ในขณะที่ราคามิได้เพิ่มสูงขึ้นอีกต่อไป ชาวนาเริ่มมีปัญหาต้องเผชิญกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น เพราะค่าของเงินบาทลดลง แม้ว่าราคาข้าวจะยังสูงก็ตาม เมื่อราคาข้าวไม่เพิ่มขึ้นต่อไปชาวนาก็ประสบปัญหาหนักขึ้น เนื่องจากทั้งค่าเช่านาและภาษีได้เพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของราคาข้าว ในปี พ.ศ. ๒๔๔๗ ภาษีนาคู่โคได้เพิ่มจากเดิมไร่ละ ๒๕ สตางค์ มาเป็นอัตราระหว่าง ๓๗.๕ สตางค์ ถึงหนึ่งบาท ส่วนภาษีนาฟางลอยนั้นเพิ่มจาก ๓๗.๕ สตางค์ มาเป็นอัตราระหว่าง ๔๖.๙ สตางค์ ถึง ๑.๒๕ บาท (สมชาย, ๒๕๒๑) นอกจากนั้น ภาษีวัวควายยังได้เพิ่มจากตัวละ ๕๐ สตางค์ มาเป็นตัวละ ๔ บาทอีกด้วย

เมื่อชาวนาเริ่มทิ้งการทำนา รัฐบาลได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปสืบสวนข้อเท็จจริงซึ่งก็ได้พบว่า นอกเหนือจากค่าเช่าและภาษีที่สูงแล้ว ยังมีปัญหาการได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าของที่ดิน ปัญหาโจรผู้ร้ายที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลอดจนความขัดแย้งในเรื่องการชลประทาน (สมชาย, ๒๕๒๑) แต่รัฐบาลก็มิได้หาทางแก้ปัญหาของชาวนาโดยรีบด่วนแต่ประการใด จนกระทั่งวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๕๐ รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจที่จะเรียกประชุมชาวนาเป็นครั้งแรก และในบรรดาชาวนา ๓๓ คนที่มาร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นเจ้าที่ดินและคหบดีจากกรุงเทพฯ ซึ่งมีทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ก่อนหน้านั้นชาวนา ๓๖ คน ในบริเวณรังสิตได้เรียกร้องขอให้รัฐบาลให้เงินกู้แก่ชาวนาตั้งแต่ครอบครัวละ ๒๐ ถึง ๒๐๐ บาท จำนวนเงินที่ขอกู้ทั้งหมดมีเพียง ๒,๕๑๐ บาทเท่านั้น รัฐบาลกลับตอบสนองข้อเรียกร้องโดยการศึกษาหาลู่ทางในการจัดตั้งสถาบันสินเชื่อให้แก่ชาวนาตามแบบอย่างที่ดำเนินอยู่ในประเทศอียิปต์ และในที่ประชุมชาวนาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ดังกล่าว ผลการประชุมก็เป็นไปตามความคาดหมาย กล่าวคือ มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ชาวนาเป็นหนี้เป็นสิน

เพราะใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ไม่มีการออมเพื่อรับสถานการณ์ในปีที่อาจเกิดความขัดสน นอกจากนี้ชาวนายังชอบเล่นการพนัน จึงไม่ควรจะมีการตั้งสถาบันสินเชื่อให้แก่ชาวนา แต่ควรจะตั้งธนาคารออมสินสำหรับชาวนาขึ้น

ข้อกล่าวหาที่ว่าชาวนาชอบเล่นการพนันนั้น ถ้าจะให้ความเป็นธรรมแก่ชาวนาแล้วควรจะต้องชี้ให้เห็นว่า แต่เดิมนั้นรัฐบาลมีนโยบายที่จะหารายได้โดยการส่งเสริมให้มีการเล่นการพนัน ภายหลังจากที่มีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริ่ง ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ รายได้ของรัฐบาลจากอากรฝิ่นและการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันมีเป็นจำนวนทั้งสิ้นร้อยละ ๔๔ ของรายได้ทั้งหมดของรัฐบาล ถึงแม้ว่ายอดดังกล่าวจะลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๘ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๙ แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นยอดรายรับที่สำคัญส่วนหนึ่งของรัฐบาล ชาวนาซึ่งมีชีวิตอยู่ด้วยการเสี่ยงและความไม่แน่นอนนานัปการ เห็นว่าการเล่นการพนันมิได้เพิ่มการเสี่ยงมากไปกว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในการประกอบอาชีพโดยปกติของชาวนาอยู่แล้ว

ในอีกกรณีหนึ่งที่แสดงถึงทัศนคติที่ไม่ดีของรัฐบาลต่อชาวนาก็คือ ในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ รัฐบาลได้พบว่าชาวนาในหลายท้องที่ในบริเวณรังสิตต้องเอาที่นาไปจำนองแก่นายทุนเงินกู้ โดยเสียดอกเบี้ยถึงในอัตราร้อยละ ๓๐ ต่อปี โดยที่อัตราดอกเบี้ยทางการในขณะนั้นสูงเพียงร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จึงได้มีการเสนอว่า รัฐบาลควรจะให้ชาวนากู้เงินโดยใช้ที่ดินของชาวนาเป็นเครื่องค้ำประกันโดยเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นอย่างดี (สมชาย, ๒๕๒๑)

ชาวนาที่เช่าที่นาทำกินนั้นยังมีสภาพที่เสียเปรียบในการเช่าที่อีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับค่าเช่าที่นา ซึ่งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดินอย่างเห็นได้ชัด ชาวนาที่ไม่สามารถชำระค่าเช่าได้จะต้องถูกลงโทษในกรณีใดกรณีหนึ่ง (๑) อาจจะถูกเพิกถอนสิทธิในการทำนาจนกว่าจะได้มีการชำระค่าเช่าหรือ (๒) ทรัพย์สินทั้งหมดจะต้องถูกยึดเพื่อจำหน่ายเลหลัง เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ค่าเช่าและค่าใช้จ่ายในการ

เลหลังก่อน หรือ (๓) อาจจะต้องทำงานเพื่อเป็นการหักเงินชำระหนี้โดยคิดค่าจ้างให้วันละ ๒๕ สตางค์ จนกว่าหนี้ค่าเช่าจะได้รับการหักชำระจนหมด

นอกจากทัศนคติที่ไม่ดีของรัฐบาลที่มีต่อชาวนาแล้ว ชาวนายังเผชิญปัญหาอื่นๆ อีกมาก เช่น ปัญหาถูกขูดรีดโดยพ่อค้าคนกลางซึ่งก็มีเป็นปกติในขณะนั้น เช่นเดียวกับในสมัยปัจจุบันนี้ การทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการที่มีต่อชาวนาก็เป็นกรณีปกติอีกเรื่องหนึ่ง นอกจากนั้นก็มีปัญหาฝนแล้ง น้ำท่วม ดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๕๗ อันเนื่องมาจากการขาดระบบการควบคุมปริมาณน้ำที่ดี

กล่าวโดยสรุป ในช่วงที่มีการขยายตัวของการค้าข้าวอย่างรวดเร็ว หลังจากสนธิสัญญาบาวริ่งจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๕๗ ถึงแม้ปริมาณการส่งออกและราคาข้าวจะสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว สิ่งเดียวที่ช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชาวนารายย่อยได้ คือ การที่ปลอดจากการถูกเกณฑ์ใช้แรงงาน โดยได้มีการเปลี่ยนระบบเป็นการเกณฑ์เพื่อรับราชการทหารแทน ทาสทั้งหลายก็เริ่มมีอิสรภาพเป็นครั้งแรก หลังจากที่ต้องตกอยู่ในพันธนาการความเป็นทาสต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาที่ยากจนก็มิได้มีลักษณะแตกต่างจากทาสติดดินในสมัยกลางของยุโรป เพราะว่าชาวนาเหล่านั้นถูกขูดรีดจนเหลือแต่กระดูก มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากระบบที่ค่อนข้างจะโหดร้ายทารุณต่อชาวนานี้

การขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงพื้นที่นาทั้งทางด้านเจ้าของที่ดินและชาวนาที่เช่านา รวมทั้งผลผลิตข้าวที่ได้เพิ่มขึ้นนั้นเกิดจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก แต่ไม่ได้เกิดจากการปรับปรุงวิทยาการในการผลิต มีผลทำให้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ลดลงเรื่อยๆ ดังสถิติที่แสดงดังต่อไปนี้

ปี พ.ศ.	ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)
๒๔๕๐ - ๒๔๕๙	๒๘๘
๒๔๖๐ - ๒๔๖๙	๒๘๗
๒๔๗๐ - ๒๔๗๙	๒๖๑

ที่มา : กระทรวงเกษตร, กองเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ๒๕๐๕ หน้า ๓๙-๔๐

การที่ศักดินาของไทยมีลักษณะแตกต่างไปจากศักดินาญี่ปุ่นหรือศักดินาในยุโรป หรือแม้แต่ระบบชาวไร่นายทุน (plantation) ของสหรัฐฯ ในข้อที่ว่าหลังจากสนธิสัญญาบาวริ่งเป็นต้นมา เจ้าศักดินาเริ่มเปลี่ยนพฤติกรรมจากการเป็นผู้ผลิตเองมาเป็นเจ้าที่ดิน คือถือครองที่ดินเพื่อให้ชาวนาเช่าแทนที่จะทำการผลิตเอง เจ้าที่ดินจึงไม่ต้องรับภาระการเสี่ยงที่เกิดจากการผลิตโดยตรงอันเกิดจากสภาพของดินฟ้าอากาศ หรือการเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาดโลก มุ่งมั่นที่จะขูดรีดแรงงานส่วนเกินจากชาวนาในรูปของค่าเช่าเป็นหลัก เพื่อรักษาระดับการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยของตนเอาไว้ ในลักษณะดังกล่าว ศักดินาจึงสนใจแต่เพียงรักษาสถานภาพเดิม ยิ่งเมื่อการปกครองนั้นพัฒนาไปสู่ระบบศักดินาแบบรวมศูนย์ (centralized fuedalism) โดยที่รัฐบาลกลางมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการนำเทคโนโลยีในด้านการพัฒนาการทางคมนาคมมาใช้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมภูมิภาคที่ห่างไกลออกไป และมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปกครองจากส่วนกลางมีลักษณะรวมศูนย์และมีความเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น ศักดินาและอำมาตย์รายย่อยจึงพึงพอใจแต่เพียงที่จะขูดรีดผลผลิตส่วนเกินจากชาวนาเท่านั้น ส่วนนายทุนนั้นก็เป็นชาวจีนและชาวต่างชาติส่วนใหญ่ ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมจากระบบศักดินารวมศูนย์ดังกล่าว จึงทำตัวเป็นนายทุน นายหน้า และนายทุนการค้า ช่วยอำนาจรัฐจากศูนย์กลางหาผลประโยชน์จากประชาชนทั่วไป โครงสร้างดังกล่าวจึงไม่มีกลุ่มที่มีอำนาจใน

ทางการเมืองและสังคมกลุ่มใดเป็นตัวแทนผลประโยชน์ หรือเป็นปากเสียงให้แก่ชาวนาอย่างแท้จริง แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เจ้าศักดินาหรือชาวไร่นายทุนทำการผลิตเพื่อจำหน่ายโดยตรง บุคคลเหล่านี้จำเป็นจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มดังกล่าวจึงมีความสำคัญ

ดังนั้นการที่ชาวนาในประเทศไทยไม่มีอิทธิพลทางการเมืองเหมือนชาวนาในยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นนั้น สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวเช่นในกรณีของไทย ที่สำคัญ คือ ศักดินาของไทยมิได้เป็นผู้ผลิตโดยตรงนั่นเอง

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่งนับได้ว่าเป็นยุคทองของชาวนาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๘-๒๔๖๒ ราคาข้าวได้สูงขึ้นจากหาบละ ๕.๕ บาท เป็นหาบละ ๓๔ บาท ในเดือนมิถุนายน ๒๔๖๒-๒๔๖๗ ราคาข้าวได้ลดลงเกือบร้อยละ ๖ เนื่องจากสงครามโลกสิ้นสุดลง และช่วงต้นพุทธทศวรรษ ๒๔๗๐ จากการศึกษาของ Zimmerman (๑๙๓๑) เริ่มพบปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินทำกินของตัวเอง ประมาณร้อยละ ๑๔ ในภาคใต้ ร้อยละ ๒๗ ในภาคเหนือ และร้อยละ ๓๖ ในภาคกลาง (Zimmerman, ๑๙๓๑) หลังจากปี ๒๔๖๘ เป็นต้นมา ราคาข้าวเริ่มพุ่งขึ้นอีกในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๖ ต่อปี ซึ่งในช่วงนี้เองผลที่ตามมาก็คือการสูญเสียที่ดินของชาวนาจากการสำรวจของ Zimmerman ดังกล่าว

เป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาของชาวนามิได้เป็นผลจากการละเลย หรือการไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจังของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว แต่ความขัดแย้งและการขาดการประสานงานระหว่างบรรดาข้าราชการเองก็เป็นอุปสรรคต่อความพยายามช่วยเหลือชาวนาเป็นอย่างยิ่ง ดังที่สมชาย หลั่งหมอยา (๒๕๒๑) ได้อธิบายสถานการณ์ในช่วงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (๒๔๑๑-๒๔๕๓) ไว้ว่า ข้าราชการระดับล่างในต่างจังหวัด ทำหน้าที่เพียงส่งรายงานแต่ในส่วนที่ดีไปยังเจ้านาย และหลีกเลี่ยงการรายงานปัญหาตลอดจน

สถานการณ์ที่ต้องการความช่วยเหลือ ดังนั้นรายงานต่าง ๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่จึงมักเชื่อถือไม่ได้ การขาดความสนใจอย่างจริงจังนั้นก็ปรากฏชัดในระดับสูงเช่นกัน ดังเช่นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยปฏิเสธที่จะให้ความคุ้มครองแก่บริษัทสยามคูคลอง ซึ่งสร้างเขื่อนในสองหมู่บ้านบริเวณทุ่งรังสิต โดยที่บริษัทดังกล่าวถูกข่มขู่จากกลุ่มอาชญากร

แต่ที่ร้ายแรงที่สุดก็คือความขัดแย้งและการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือชาวนา สมชาย หลั่งหมอยา (๒๕๒๑) ได้รายงานความขัดแย้งระหว่างเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี รัฐมนตรีกระทรวงเกษตราธิการในสมัยนั้นกับเชื้อพระวงศ์บางองค์ขัดขวางการทำงานของกระทรวง เป็นผลให้รัฐมนตรีถูกบังคับให้ลาออก และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีรับสั่งให้ยกเลิกกระทรวงเกษตราธิการเป็นการชั่วคราวโดยให้รวมเข้าไว้กับกระทรวงการคลัง ภายหลังที่ตั้งกระทรวงนี้ขึ้นมาใหม่ก็เกิดปัญหาความขัดแย้งในลักษณะเดิมรวมไปถึงระดับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเอง ด้วยความขัดแย้งมีลักษณะเป็นการต่อสู้ภายในระบบราชการ แต่ก็ก่อผลเสียอย่างกว้างขวางไม่เฉพาะแต่ชาวนาเท่านั้นที่ต้องรับผล แต่รวมถึงการส่งข้าวออกนอกประเทศด้วย

การทุจริตโดยข้าราชการที่ส่งออกไประงับข้อพิพาทของชาวนานั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะปกติในระดับท้องถิ่นและในระดับจังหวัด ข้าราชการมักจะข่มขู่ชาวนา ไม่ให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหาของชาวนา มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกและขัดผลประโยชน์ทะเลาะกันเอง ส่งผลสะเทือนแก่ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาเป็นอย่างยิ่ง การที่รัฐบาลไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อย มีการกลั่นแกล้ง จับกุม บังคับให้เสียภาษีที่ดิน สิ่งเหล่านี้ทำให้ชาวนาต้องประสบความทุกข์ยากลำเค็ญเพิ่มขึ้นไปอีก

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๓๙๙-๒๔๗๒ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะรับทราบถึงปัญหาและความยากลำบากของชาวนาจากรายงานของทางราชการ แต่ก็มิได้ทำอะไรมากนักที่จะช่วยแก้ปัญหา ในบางกรณีลักษณะความช่วยเหลือที่ให้นั้นไม่

เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ชาวนาเผชิญอยู่ นอกจากนี้ยังมีความสับสนเกี่ยวกับระบบถือครองที่ดินอยู่มากพอสมควร ในขณะที่รัฐบาลเองก็ยังเป็นเจ้าของที่ดินที่ทำการเพาะปลูกเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่ยอมแบ่งให้ชาวนาเอาไปทำกิน

วิทยาการในการทำนามิได้รับการพัฒนาแต่อย่างใด ไม่มีความพยายามที่จะปรับปรุงพันธุ์ข้าว มีการจัดตั้งโรงเรียนเกษตรขึ้น แต่เป็นการเรียนจากตำราสำหรับลูกหลานคนที่มีฐานะดี ไม่ใช่การศึกษาภาคปฏิบัติสำหรับลูกชาวนายากจน เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดที่ถูกส่งออกไปช่วยชาวนาปรับปรุงการทำนาก็เพียงแต่ส่งรายงานเกี่ยวกับผลผลิตตามหน้าที่ สถานีทดลองเพาะพันธุ์ข้าวในบริเวณรังสิตที่ตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๙ ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ปัญหาที่รุนแรงที่สุดก็คือการขาดแคลนเงินทุน รัฐเองก็ทราบถึงปัญหานี้ดี ความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารสำหรับชาวนานั้นได้มีการดำริกันตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ธนาคารที่ตั้งขึ้นเป็นธนาคารแรกกลับเป็นธนาคารสยามกัมมาจลหรือไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน ซึ่งเปิดบริการสำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและนักธุรกิจในเมือง ระบบสหกรณ์ซึ่งเริ่มนำมาใช้ในรัชสมัยพระมหาธีรราชเจ้า (พ.ศ. ๒๔๕๓-๒๔๖๘) ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะมีเฉพาะชาวนาที่มีที่ดินเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการให้กู้เงินของสหกรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้มีความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารขึ้นตามมณฑลต่าง ๆ ทุกมณฑลเพื่อช่วยเหลือชาวนา แต่ในที่สุดก็มิได้มีอะไรเกิดขึ้น

การค้าข้าวภายในประเทศ รัฐมิได้ให้ความสนใจอย่างเพียงพอแก่ชาวนาที่เสียเปรียบในการขายข้าวเปลือก ปัญหาที่ชาวนาเผชิญในการขายข้าวเปลือกมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ราคาข้าวเปลือกถูกพ่อค้าคนกลางกดไว้ต่ำอย่างมาก โดยใช้กลอุบายนานาชนิดที่จะขูดรีดชาวนา

ในการส่งข้าวออกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๗๔ เป็นระยะที่มีการค้าข้าวโดยเสรี เพราะเป็นความปรารถนาของรัฐบาลที่จะส่งออกให้ได้มากที่สุด เพื่อจะได้เงินตราต่างประเทศมาใช้ในโครงการพัฒนาต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ภาษีจากการส่งออกแทนที่จะได้นำกลับมาช่วยชาวนา รัฐกลับนำไปใช้เพื่อ

ประโยชน์อย่างอื่น ผลก็คือชาวนาได้รับผลประโยชน์น้อยมากจากการค้าข้าวโดยเสรี แต่ยังต้องรับภาระหนักจากการเสียภาษีที่นา ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้เรียกเก็บสูงขึ้นถึง ๓ เท่าตัว และยังต้องเสียภาษีทะเบียนวัว ควาย และภาษีเรือ ซึ่งเป็นภาษีที่ชาวนาไม่ควรจะเสียเลย การที่ประเทศเปลี่ยนมาสู่มาตรฐานทองคำ ทำให้ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ชาวนาก็ยังคงขายข้าวได้ในราคาต่ำเช่นเดิม การเก็บภาษีรัชชูปการและการเกณฑ์แรงงานก็ก่อให้เกิดภาระหนักทางการเงินแก่ชาวนาและครอบครัว การเกิดฝนแล้งในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตในเรื่องข้าว ทำให้รัฐบาลต้องหันกลับมาให้ความสนใจแก่โครงการชลประทานต่าง ๆ (ทวีศิลป์, ๒๕๒๑)

เนื่องจากชาวนาที่ยากจนจำนวนมากต้องประสบกับความยากแค้นลักษณะต่าง ๆ ดังที่ได้บรรยายไว้จึงได้เกิดมีกบฏชาวนาขึ้นทั้งสิ้นรวม ๖ ครั้ง มีกบฏเกิดขึ้นสามครั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๘, ๒๔๔๔-๔๕ ซึ่งเป็นช่วงที่ชาวนารายย่อยได้รับความยากลำบากอย่างแสนสาหัส และสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๔๖๗ ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของช่วงภัยพิบัติต่าง ๆ ในทศวรรษ ๒๔๖๐ นอกจากนี้ก็มีกบฏเกิดขึ้นสองครั้งในภาคเหนือ ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๓๒ และอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ส่วนกบฏในภาคใต้นั้นเกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๒-๒๔๕๔ (กนกศักดิ์, ๒๕๒๕) ขอให้สังเกตว่าระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๓-๒๔๕๓ นั้นเป็นช่วงระยะเวลาที่ชาวนารายย่อยต้องประสบปัญหาหนักที่สุด และเมื่อขบวนการคอมมิวนิสต์ได้ก่อตั้งขึ้นในประเทศสยามในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ หัวหน้าขบวนการดังกล่าวได้ร่างแถลงการณ์ตามสำนวนแบบมาร์กซิสม์ มีถ้อยคำเรียกร้องชักชวนที่ตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริงบางประการ โดยอ้างว่าอำนาจการปกครองของเชื้อพระวงศ์นั้นเกิดจากฐานทางเศรษฐกิจที่ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นเจ้าที่ดินรายใหญ่ (Batson, ๑๙๘๔)

ในขณะเดียวกัน คณะราษฎร์เองก็ได้อ้างถึงความเดือดร้อนของชาวนาขนาดเล็กมาเป็นเหตุผลประกอบในการโค่นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในแถลงการณ์ฉบับที่ ๑ ซึ่งใช้ถ้อยคำที่รุนแรงพอสมควรนั้น มีใจความบางตอน

ดังนี้

ราษฎร์ทั้งหลาย

รัฐบาลของกษัตริย์ได้ถือเอาราษฎรเป็นทาส (ซึ่งเรียกว่าไพร่บ้าง ข้าบ้าง) เป็นสัตว์เดรัจฉาน ไม่นึกว่าเป็นมนุษย์ เพราะฉะนั้น แทนที่จะช่วยราษฎรกลับพากันทำนาบนหลังราษฎร...ราษฎรทั้งหลายพึงรู้เถิดว่าประเทศเรานี้เป็นของราษฎร ไม่ใช่ของกษัตริย์ตามที่เขาหลอกลวง บรรพบุรุษของราษฎรเป็นผู้กู้ให้ประเทศมีอิสรภาพพ้นมือจากข้าศึก พวกเจ้ามีแต่ชุบมือเปิบและกวาดสมบัติเข้าไว้ตั้งหลายร้อยล้าน เงินเหล่านี้เอามาจากไหน? ก็เอามาจากราษฎร เพราะวิธีทำนาบนหลังคนนั่นเอง!

(กุหลาบ, ๒๕๑๘)

สถานภาพของชาวนา ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

ถึงแม้ว่าระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๔๘๗ จะค่อนข้างสั้นมากก็ตามที แต่ก็มีความสำคัญในแง่ที่ว่า การโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในเดือนมิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในนโยบายของรัฐบาล ในการจะช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาให้ดีขึ้น ในบรรดาสาเหตุหลายข้อที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น สาเหตุหนึ่งก็คือ การที่ผลผลิตเสียหายมากสองครั้งในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๖๒-๒๔๖๓ และการที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วไปในพุทธทศวรรษ ๒๔๗๐ วิกฤตการณ์ของชาวนาทั้งสองครั้งดังกล่าวไม่เพียงแต่จะทำให้ชาวนามีหนี้สินเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่เป็นการซ้ำเติมภาวะหนี้สินให้เลวลงไปอีก คือ ทำให้เกิดปัญหาที่รุนแรงในการเช่าที่นา (Ingram, ๑๙๗๑) จากเบื้องหลังเหตุการณ์ดังกล่าวจึงไม่เป็นการยากที่จะเข้าใจว่า ทำไมแถลงการณ์ฉบับที่ ๑ ของคณะราษฎร์จึงมีการกล่าวประณามสถาบันกษัตริย์อย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม คณะราษฎร์นั้นประกอบ

ด้วยบุคคลที่อยู่ในชนชั้นนำที่มีพื้นฐานมาจากชนชั้นกลางและชนชั้นสูง แต่ละคนนั้นต่างก็มีเหตุผลความไม่พอใจส่วนตัวจากการเสียผลประโยชน์จากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากกว่าที่จะมีจิตสำนึกทางอุดมการณ์อย่างรุนแรง นอกจากนั้นการวางแผนรัฐประหารก็กระทำในลักษณะที่ปิดลับ จึงไม่ได้มีฐานสนับสนุนจากมวลชนพื้นฐานโดยเฉพาะจากชาวนา ดังนั้นโครงการอะไรก็ตามที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาดีขึ้นในระยะยาว ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ดังเช่นที่เสนอไว้ในแผนเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งถือกันว่าเป็นมันสมองของคณะราษฎร์ ก็จะถูกคัดค้าน ทั้งนี้เพราะไม่มีพลังสนับสนุนจากฐานมวลชนนั่นเอง ถึงแม้แผนเศรษฐกิจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพื่อชาวนาในช่วงรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา (มิถุนายน ๒๔๗๕ - มีนาคม ๒๔๗๖) ก็คือการยกเลิกภาษีที่ดิน (Vella, ๑๙๕๕) การยกเลิกดังกล่าวตามมาด้วยข้อเสนอของดร.ปรีดี ที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศ (ปรีดี, ๒๕๒๖) แผนเศรษฐกิจของ ดร.ปรีดีเป็นเอกสารที่มีความสำคัญมาก ผลประโยชน์ที่ชาวนาจะได้รับโดยตรงถ้ามีการปฏิรูป ก็คือการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินและการเสริมสร้างระบบสหกรณ์ให้มั่นคง Vella ได้แสดงความเห็นไว้ว่า

> **ข้อเสนอของคณะราษฎร์นั้น แสดงออกถึงความปรารถนาดีอย่างจริงใจ และต้องการที่จะให้นำไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตย โดยมีเป้าหมายที่จะแก้ไขโรคทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการช่วยลดความเดือดร้อนของชาวนา โดยเน้นเป็นพิเศษถึงชาวนาในภาคกลาง (ซึ่งเป็นบ้านเกิดของปรีดี) ซึ่งมีการทำการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างแพร่หลาย และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ซ้ำเติมปัญหาหนี้สินและการถือครองที่มีอยู่เดิมให้หนักยิ่งขึ้นอยู่แล้ว** (Vella, ๑๙๕๕)

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับพระราชวิจารณ์และคำวิจารณ์จากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระยามโนปกรณ์ฯว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ระหว่างที่มีการกล่าวหานั้น ฝ่ายเสรีนิยมในคณะราษฎร์มิได้มีการเคลื่อนไหวแต่ประการใด และก็ไม่มีการเคลื่อนไหวในระดับพื้นฐานที่จะสนับสนุนข้อเสนอของดร.ปรีดีดังกล่าว ในท้ายที่สุด ดร.ปรีดีก็ถูกบีบให้ต้องออกไปนอกประเทศจนกระทั่งหลังจากได้มีการรัฐประหารครั้งใหม่ในเดือนมิถุนายน ๒๔๗๖ ที่ได้ขับไล่พระยามโนปกรณ์ฯออกไปโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา กลุ่มเสรีนิยมจึงได้เรียกร้องให้สภานิติบัญญัติเชิญ ดร.ปรีดีกลับประเทศไทย แต่ดร.ปรีดีก็ไม่ได้รับตำแหน่งใด ๆ ในรัฐบาล จนกระทั่งเดือนกันยายน ๒๔๗๗ หลังจากคณะกรรมการพิเศษซึ่งแต่งตั้งโดยพระยาพหลฯ ได้สอบสวนแล้ว ดร.ปรีดีไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ตามข้อกล่าวหา

รัฐบาลอนุรักษ์นิยมของพระยามโนปกรณ์ฯเข้าใจสถานการณ์ที่ชาวนาเผชิญอยู่เป็นอย่างดี ในรายงานต่อสภาถึงความสำเร็จของคณะราษฎร์ในระยะ ๒-๓ เดือนก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ พระยามโนปกรณ์ฯได้กล่าวว่า ภัยพิบัติจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำยังมีอยู่ ราคาข้าวตกต่ำ ชาวนาประสบความยากแค้นแสนสาหัส กรรมกรไม่มีงานทำ และประเทศทั้งประเทศอยู่ในฐานะยากจน (นิคม, ๒๕๑๙) ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนแรก รัฐบาลของพระยามโนปกรณ์ฯได้ตัดสินใจช่วยเหลือชาวนาโดยการยกเลิกภาษีที่ดิน

ในช่วงรัฐบาลพระยาพหลฯ (มิถุนายน ๒๔๗๖ ถึง ธันวาคม ๒๔๘๑) ซึ่งได้ประกาศว่ามีนโยบายชัดเจนที่จะช่วยเหลือชาวนาอย่างรีบด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่จะปลดเปลื้องภาระหนี้สินให้ ก็ได้มีมาตรการบางประการที่ช่วยเหลือชาวนาให้มีสภาพดีขึ้น นอกจากจะมีการยกเลิกภาษีที่ดินในสมัยพระยามโนปกรณ์ฯแล้วยังมีการลดภาษีอื่น ๆ อีกหลายประเภท และมีการออกประกาศว่าการเรียกดอกเบี้ยสูงเกินไปเป็นการผิดกฎหมาย และยังได้ออกกฎหมายห้ามยึดผลผลิตและวัวควายของชาวนาเพื่อนำไปชำระหนี้ กฎหมาย

ฉบับนี้มุ่งที่จะยกเลิกกฎหมายค่าเช่าซึ่งออกในปี พ.ศ. ๒๔๔๓ อันเป็นผลประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดิน

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ราคาข้าวตกต่ำลงอย่างมาก กล่าวคือ เหลือเพียงหาบละ ๒.๗๕ บาท ในเดือนพฤศจิกายน และขึ้นไปเล็กน้อยเป็นหาบละ ๒.๗๖ บาท ในเดือนธันวาคม คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจส่งคณะผู้แทนไปยังประเทศในยุโรป อเมริกาใต้ และเอเชีย เพื่อจะหาตลาดข้าวใหม่ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ (กระทรวงพาณิชย์ในปัจจุบัน) ได้คัดค้านแผนดังกล่าว โดยกล่าวว่า วิธีการดังกล่าวมีผลน้อยมากในการยกระดับราคาข้าว ในตอนนั้นข้าวไทยที่เคยส่งออกไปประเทศจีนก็ต้องถูกระงับทั้งหมด เมื่อรัฐบาลประเทศจีนเพิ่มภาษีข้าวจากไทยเป็น ๕ เท่า เพื่อตอบโต้การที่รัฐบาลไทยมีนโยบายเป็นปฏิปักษ์ต่อคนจีนในประเทศไทย

สำหรับการผลิตข้าวในช่วงนั้น ก็มีรายงานจาก ๖๐ จังหวัดมาถึงรัฐบาลเมื่อเดือนมกราคม ๒๔๗๗ ว่า ได้รับความเสียหายอย่างหนักเนื่องจากการปลูกไม่ได้ผล รัฐบาลได้ใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของชาวนา มาตรการดังกล่าวรวมถึงการแจกจ่ายและให้ยืมเมล็ดพันธุ์ข้าว จัดตั้งขยายกิจการสหกรณ์เพิ่มเติมในระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๘-๒๔๘๔ และได้มีการเสนอมาตรการให้มีการจำกัดเนื้อที่การเพาะปลูกข้าว แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ และรัฐบาลเองยังได้ตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อจะช่วยชาวนาโดยเริ่มด้วยจำนวนเงิน ๙๐,๐๐๐ บาท

เป็นที่น่าสังเกตว่า Mr. Raymond B. Stevens ที่ปรึกษาการต่างประเทศได้เตือนรัฐบาลว่า ประเทศไทยไม่อยู่ในฐานะทางการเมือง เศรษฐกิจ และการคลัง ที่จะมีอิทธิพลต่อราคาข้าวในตลาดโลกได้ ทางที่ดีคือ ควรจัดระบบเศรษฐกิจของประเทศเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการผลิตข้าวให้สอดคล้องกับภาวการณ์ของตลาดโลก คำเตือนดังกล่าวยังคงสามารถใช้ได้กับสถานการณ์การค้าข้าวในปัจจุบัน

รัฐบาลพระยาพหลฯได้พยายามหาตลาดต่างประเทศใหม่ให้กับข้าวไทย

โดยการติดต่อทางเศรษฐกิจกับโปแลนด์และคิวบา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในกรณีของคิวบานั้น ความพยายามดังกล่าวได้ถูกขัดขวางจากพ่อค้าข้าวชาวอเมริกัน (ความขัดแย้งในการค้าข้าวระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้มีลักษณะที่รุนแรงและเปิดเผยยิ่งขึ้นในพุทธทศวรรษ ๒๕๒๐)

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ Mr. W.A.M. Doll ที่ปรึกษาทางการคลังของรัฐบาลได้ประมาณว่า จากราคาข้าวที่ส่งออกนั้น ประมาณเพียงครึ่งเดียวที่ตกไปถึงมือชาวนา อีกครึ่งหนึ่งโรงสี ผู้ส่งออก และพ่อค้าคนกลางได้รับไป และในบรรดาสามกลุ่มดังกล่าว พ่อค้าคนกลางจะได้รับส่วนแบ่งไปมากที่สุด ในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลได้ตั้งบริษัทข้าวไทยโดยการรวมเอาโรงสีขนาดใหญ่ของชาวจีน ๑๐ โรง เข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดอำนาจผูกขาดของโรงสีและผู้ส่งออก แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าใดนัก (บริษัทที่ดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องจากบริษัทข้าวไทยดังกล่าวก็ยังคงดำเนินธุรกิจมาจนทุกวันนี้ โดยมีปัญหามากพอสมควร) รัฐบาลได้ประกาศแผนออกมาเป็นระยะ ๆ ว่าจะสร้างยุ้งฉางสำหรับเก็บข้าวทั่วประเทศ แต่ก็มิได้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดอย่างจริงจังในเรื่องนี้ (แผนการสร้างยุ้งฉางสำหรับเก็บข้าวทั่วประเทศก็ยังคงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยให้ชาวนาได้เก็บผลผลิตเอาไว้เพื่อชะลอการขายจนกว่าข้าวมีราคาดี ในปัจจุบันแผนการดังกล่าวได้ถูกทดแทนโดยมาตรการจำนำข้าวเปลือกโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ - ธ.ก.ส.)

กล่าวโดยทั่วไป รัฐบาลพระยาพหลฯประสบความสำเร็จตามสมควรในการบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากของชาวนา ท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอันเนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และข้อจำกัดต่าง ๆ ทางการเมือง (รัชนี, ๒๕๒๑)

อาจจะกล่าวได้ว่า จากการศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ระยะที่ชาวนาไทยมีโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ค่อนข้างมาก เป็นเพียงช่วงสั้น ๆ สองช่วง คือ พ.ศ. ๒๔๕๘-๒๔๖๒ ช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ และ ๒๔๗๕-๒๔๘๗

คือภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

สถานภาพของชาวนาหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

การที่ชาวนาไม่มีอำนาจในทางการเมือง และไม่มีตัวแทนรักษาผลประโยชน์ให้ เมื่อประเทศเผชิญปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในทางเศรษฐกิจ ภาระจากปัญหาดังกล่าวจะถูกผลักไปให้ชาวนา ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้นำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง โดยอยู่ข้างญี่ปุ่น และประกาศสงครามกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ก่อนที่ญี่ปุ่นจะแพ้สงครามในเอเชีย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ถูกขับออกจากตำแหน่งในเดือนกรกฎาคม ๒๔๘๗ ตามมาด้วยรัฐบาลของนายควง อภัยวงศ์ นายทวี บุณยเกตุ และม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกาในช่วงระหว่างสงครามโลกที่ประกาศตนเป็นอิสระไม่รับคำสั่งจากรัฐบาลไทย เมื่อสงครามโลกสงบลง ม.ร.ว.เสนีย์เป็นผู้ที่ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งรู้จักกันเป็นทางการในนามของข้อตกลงสมบูรณ์แบบในเดือนมกราคม ๒๔๘๙ กับสหราชอาณาจักรและอินเดีย ซึ่งบังคับให้รัฐบาลไทยจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม โดยส่งมอบเป็นข้าวปริมาณ ๑.๕ ล้านตัน ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นอาหารขาดแคลน ข้าวเป็นสินค้าที่มีราคาแพงมากอย่างหนึ่ง และประเทศไทยก็ยังมีปริมาณข้าวที่ผลิตได้มาก เนื่องจากได้รับผลกระทบจากสงครามน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศส่วนมากในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รัฐบาลไทยไม่ค่อยมีเสถียรภาพ เนื่องจากมีการขัดแย้งภายในอย่างลึก ๆ ระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ประกอบกับประเทศมีปัญหาเศรษฐกิจหลังสงคราม และการทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการ เนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ภายหลังที่รัฐบาลไทยเริ่มส่งมอบข้าวให้อังกฤษบางส่วน ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงระยะ

เวลาสั้นๆ ประเทศไทยได้เปลี่ยนรัฐบาลจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มาเป็นนายควง อภัยวงศ์ ตามมาด้วย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ซึ่งต้องลาออกเนื่องจากถูกกดดันทางการเมือง อันสืบเนื่องจากกรณีลอบปลงพระชนม์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๘๙ รัฐบาลหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์เข้ามาแทนที่ และถูกรัฐประหารเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐ โดยคณะทหารภายใต้การนำของพลโท ผิน ชุณหะวัณ เหตุผลหนึ่งที่คณะรัฐประหารใช้มาเป็นข้ออ้างในแถลงการณ์ฉบับที่ ๑ คือ รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาขาดแคลนข้าวได้ ซึ่งนำไปสู่ภาวะวิกฤต หลังรัฐประหารนายควง อภัยวงศ์ ได้รับการทาบทามขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี แต่หลังจากนั้น ๖ เดือนถูกจี้บังคับให้ลาออกโดยคณะทหารกลุ่มเดียวกับที่ทำรัฐประหาร จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และอยู่ในอำนาจจนถึงเดือนกันยายน ๒๕๐๐

ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศหลังสงครามที่ชาวนาถูกผลักไปให้เป็นผู้รับภาระนี้ เริ่มจากสนธิสัญญาสมบูรณ์แบบดังกล่าว ในขณะที่ข้าวในตลาดโลกราคาตันละ ๔๐ ปอนด์ รัฐบาลบังคับซื้อข้าวจากชาวนาตันละ ๑๕-๑๖ ปอนด์ ในขณะที่ข้าวในประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้าน มีราคาตั้งแต่ ๒๐๐ ถึง ๕๐๐ ปอนด์ จึงเท่ากับเป็นการเก็บภาษีอย่างหนักหน่วงจากชาวนาโดยที่ไม่มีผู้ใดปกป้องผลประโยชน์ให้กับชาวนา และเมื่อรัฐบาลเริ่มซื้อข้าวส่งให้อังกฤษงบประมาณของรัฐบาลก็ลดลงอย่างรวดเร็ว เพื่อจะหาเงินตราต่างประเทศมาใช้ซื้อสินค้าเพื่อบูรณะประเทศหลังสงคราม รัฐบาลจึงผูกขาดการส่งออกข้าวแต่เพียงผู้เดียว โดยตั้งสำนักงานข้าวขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว การกระทำดังกล่าวเป็นการกดราคาข้าวภายในประเทศเอาไว้ ในขณะที่รัฐบาลหารายได้จากการที่ขายข้าวที่อยู่นอกเหนือค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อมาเป็นรายได้ในการบริหารประเทศของรัฐบาล โดยภาระทั้งหมดถูกผลักให้ไปตกกับชาวนาแต่เพียงผู้เดียว

ในช่วงของรัฐบาลปรีดีและหลวงธำรงฯได้มีความพยายามต่อรองใหม่

ตลอดเวลาเกี่ยวกับการส่งมอบข้าวเพื่อเป็นค่าปฏิกรรมสงคราม เพราะรัฐบาลไทยไม่สามารถและไม่ต้องการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่บังคับในสนธิสัญญา ในที่สุดในเดือนสิงหาคม ๒๔๙๐ ก่อนหน้าจะมีการรัฐประหารโดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ ประมาณสามเดือน ประเทศไทยก็ได้รับอนุญาตจากฝ่ายสัมพันธมิตรให้ส่งมอบข้าวโดยจ่ายเงินให้ในราคาที่ผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ขายให้กับฝ่ายสัมพันธมิตร แต่ราคาที่ได้รับก็ยังต่ำกว่าราคาในตลาดโลกอยู่ดี

เพื่อช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศหลังสงคราม รัฐบาลได้เพิ่มค่าเงินบาทสูงกว่าความเป็นจริง คือ จากประมาณ ๖๐ บาทต่อหนึ่งปอนด์ เป็น ๔๐ บาทต่อหนึ่งปอนด์ ทำให้มีการค้าเงินในตลาดมืด ดังนั้น ในต้นปี พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐบาลจึงใช้ระบบแลกเปลี่ยนหลายอัตรา สำหรับผู้ส่งออกทั่วไปเมื่อขายสินค้าของตนได้จะแลกเงินคืนได้ในอัตรา ๖๐ บาทต่อ ๑ ปอนด์ สำหรับข้าวนั้น ผู้ส่งออกจะได้รับเงินบาทคืนเพียง ๔๐ บาทต่อ ๑ ปอนด์ เท่ากับเป็นการเก็บภาษีขาออกข้าวในอัตราร้อยละ ๓๓.๓ จากชาวนา

หลังจาก พ.ศ. ๒๔๙๑ ภาวะขาดแคลนอาหารของโลกบรรเทาเบาบางลง สัมพันธมิตรก็ยอมให้รัฐบาลไทยขายข้าวให้แก่ทุกประเทศได้ในราคาตลาดโลก สถานการณ์ดังกล่าวน่าจะเริ่มเป็นผลดีแก่ชาวนาถ้าหากเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยที่มีแนวทางเสรีนิยม เช่น รัฐบาลปรีดี-ธำรงฯ สถานภาพของชาวนาก็น่าจะได้รับการปรับปรุงบ้าง การปรับปรุงสถานภาพดังกล่าวก็เพียงแต่รัฐบาลเลิกสำนักงานข้าวที่ผูกขาดการส่งออก และเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราพร้อมกันไป ซึ่งถ้าหากเป็นรัฐบาลเสรีนิยมของปรีดี-ธำรงฯ ก็เชื่อว่าคงจะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้อย่างน้อยชาวนาได้คืนไปสู่สถานภาพก่อนสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เมื่อเป็นรัฐบาลเผด็จการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาตรการทั้งสองจึงยังคงถูกใช้อยู่ต่อไป สำนักงานข้าวนั้นถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปูนบำเหน็จให้ผู้สนับสนุนจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพื่อให้คนเหล่านี้จะได้มีช่องทางหารายได้เพิ่มให้แก่ตนเองในลักษณะทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ เหตุการณ์ผ่านมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงได้

มีการปิดสำนักงานข้าวและเลิกระบบแลกเปลี่ยนหลายอัตราในปีถัดมา คือ พ.ศ. ๒๔๙๘ สาเหตุสำคัญของการยกเลิกสืบเนื่องจากฐานอำนาจทางการเมืองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม อ่อนลง เนื่องจากมีผู้แข่งขันอยู่สองกลุ่ม นำโดย พลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ และพลเอก สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่างก็จ้องจะหาโอกาสยึดอำนาจจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต่อจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงต้องพยายามดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่เพื่อหาฐานสนับสนุนจากประชาชนบ้าง

อย่างไรก็ตามการเลิกสำนักงานข้าวและอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรานั้นในความเป็นจริงก็มิช่วยให้ชาวนาได้รับผลประโยชน์มากนัก เพราะก่อนหน้านั้น คือ พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้มีการเสนอมาตรการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (พรีเมี่ยม) เพื่อทดแทนการทุจริตติดสินบน เพื่อให้ได้ใบอนุญาตส่งออกข้าวจากสำนักงานข้าว กล่าวคือทำให้การทุจริตจากการให้ใบอนุญาตส่งออกมีลักษณะโปร่งใสมากขึ้น และรัฐก็ได้รายได้เพิ่มขึ้นด้วย ค่าธรรมเนียมส่งออกดังกล่าวภายหลังก็กลับเป็นภาษีส่งออกที่รุนแรงที่สุดสำหรับชาวนา การยกเลิกสำนักงานข้าวและระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราในปี ๒๔๙๗ และ ๒๔๙๘ ตามลำดับนั้น สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวดังกล่าวมีประสิทธิภาพมาก สามารถทดแทนรายได้ที่รัฐจะต้องเสียไปจากการเลิกอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา และรายได้ที่เสียไปจากการเลิกสำนักงานข้าวเพื่อการส่งออกของรัฐนั่นเอง (Siamwalla and Wongtrangan,๑๙๘๕)

อย่างไรก็ตามในช่วงต้นของเผด็จการพิบูลสงครามนั้น (ก่อน พ.ศ. ๒๔๙๗) เป็นยุคที่ชาวนาได้ถูกขูดรีดจากรัฐบาลในรูปของภาษีอย่างหนัก ดร.อัมมาร สยามวาลา ได้ชี้ให้เห็นว่า ภาษีที่เรียกจากชาวนาในรูปแบบต่าง ๆ มีมูลค่า ๑๖๖ ล้านบาท ใน พ.ศ. ๒๔๙๑ และเพิ่มขึ้น ๑,๒๕๗ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ หรือเป็นยอดรวมทั้งหมด ๓,๐๘๔ ล้านบาท ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ภาษีที่เก็บได้จากข้าวอย่างเดียวเป็นประมาณร้อยละ ๙.๘ ของรายได้ของรัฐบาล และได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๒ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ (Siamwalla, ๑๙๗๕)

ตารางที่ ๒
พรีเมี่ยมข้าว อากรขาออก และดัชนีราคา

ปี	ค่าธรรมเนียมการส่งออก (พันล้านบาท)	อากรขาออก (พันล้านบาท)	ภาษีสินค้าออกทั้งหมด (พันล้านบาท)	ดัชนีราคา ในปี ๒๕๑๙	ภาษีจากการส่งข้าวออกทั้งหมดราคาในปี ๒๕๑๙ (พันล้านบาท)
๒๔๙๐	๓๒	-	๓๒	๒๐.๘	๑๕๔
๒๔๙๑	๑๖๖	-	๑๖๖	๒๓.๑	๗๑๙
๒๔๙๒	๓๔๐	-	๓๔๐	๒๕.๖	๑,๓๒๘
๒๔๙๓	๑๘๐	-	๑๘๐	๒๘.๔	๖๓๔
๒๔๙๔	๑๗๐	-	๑๗๐	๓๑.๕	๕๔๐
๒๔๙๕	๓๖๕	๗๔	๔๙๓	๓๙.๒	๑,๒๔๗
๒๔๙๖	๘๐๗	๑๓๕	๙๔๒	๓๘.๗	๒,๔๓๔
๒๔๙๗	๕๘๖	๑๐๕	๖๙๑	๓๘.๘	๑,๗๘๑
๒๔๙๘	๔๔๑	๑๔๘	๕๘๙	๔๐.๖	๑,๔๕๑
๒๔๙๙	๘๔๒	๑๓๙	๙๖๓	๔๓.๐	๒,๒๔๐
๒๕๐๐	๘๔๐	๑๙๓	๑,๐๓๓	๔๕.๖	๒,๒๖๕
๒๕๐๑	๘๑๒	๑๓๐	๙๔๒	๔๘.๒	๑,๙๕๔
๒๕๐๒	๗๕๖	๑๒๖	๘๘๒	๔๕.๙	๑,๙๒๒
๒๕๐๓	๗๔๕	๑๔๓	๘๘๘	๔๕.๖	๑,๙๔๗
๒๕๐๔	๘๗๒	๑๘๙	๑,๐๖๑	๔๘.๙	๒,๑๗๐
๒๕๐๕	๗๕๓	๑๖๑	๙๑๔	๖๑.๙	๑,๗๖๑
๒๕๐๖	๘๑๙	๑๗๒	๙๙๑	๔๘.๗	๒,๐๓๕
๒๕๐๗	๑,๒๓๘	๒๐๒	๑,๔๔๐	๔๕.๘	๓,๔๔๔
๒๕๐๘	๑,๑๙๒	๑๙๗	๑,๓๘๙	๔๗.๐	๒,๙๕๕
๒๕๐๙	๙๙๕	๑๘๒	๑,๑๗๗	๕๓.๗	๒,๑๙๒
๒๕๑๐	๙๙๕	๑๙๙	๑,๑๙๔	๕๗.๘	๒,๑๖๖

ตารางที่ ๒ (ต่อ)

ปี	ค่าธรรมเนียมการส่งออก (พันล้านบาท)	อากรขาออก (พันล้านบาท)	ภาษีสินค้าออกทั้งหมด (พันล้านบาท)	ดัชนีราคาในปี ๒๕๑๙	ภาษีจากการส่งข้าวออกทั้งหมดราคาในปี ๒๕๑๙ (พันล้านบาท)
๒๕๑๑	๑,๒๖๘	๑๗๓	๑,๔๔๑	๕๘.๙	๒,๔๔๗
๒๕๑๒	๑,๐๓๗	๑๓๙	๑,๑๗๖	๖๐.๓	๑,๙๕๐
๒๕๑๓	๕๔๐	๑๒๑	๖๖๑	๖๐.๒	๑,๐๙๒
๒๕๑๔	๒๒๕	๑๔๔	๓๖๙	๖๐.๕	๖๑๐
๒๕๑๕	๑๕๘	๑๘๘	๓๔๖	๖๓.๕	๕๔๕
๒๕๑๖	๓๓๓	๑๔๘	๕๘๑	๗๓.๑	๗๙๒
๒๕๑๗	๓,๑๒๓	๖๕๑	๓,๗๗๔	๙๑.๒	๔,๑๓๘
๒๕๑๘	๓๗๑	๕๐๐	๘๗๑	๙๖.๐	๙๐๗
๒๕๑๙	๕	๓๙๓	๓๙๘	๑๐๐.๐	๓๘๙
๒๕๒๐	๕๕๗	๔๕๙	๑,๐๑๖	๑๐๗.๖	๙๔๔
๒๕๒๑	๑,๑๐๘	๕๒๔	๑,๖๓๒	๑๑๖.๑	๑,๔๐๖
๒๕๒๒	๑,๔๗๒	๖๗๐	๒,๑๔๒	๑๒๗.๖	๑,๖๗๙
๒๕๒๓	๑,๔๕๙	๙๐๙	๒,๓๖๘	๑๕๒.๗	๑,๕๕๑
๒๕๒๔	๑,๖๖๒	๑,๒๘๖	๑,๙๔๘	๑๗๒.๑	๑,๑๓๒
๒๕๒๕	๖๐๒	๑,๐๘๘	๑,๖๙๐	๑๘๑.๑	๙๓๓
๒๕๒๖	๗๐๗	๘๓๙	๑,๕๔๖	๑๘๗.๙	๘๒๓
๒๕๒๗	๓๙๐	๕๑๘	๙๐๘	๑๘๙.๕	๔๒๙

ที่มา : กรมการค้าต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์, กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง และรายงานประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ ๓

ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาลและการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีและรายได้ที่รัฐบาลไทยเก็บได้จากข้าว (๒๕๐๔-๒๕๐๗)

ปี	ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (พันล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (ราคาปี ๒๕๑๙) (พันล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาล (ราคาปี ๒๕๑๙)	การลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (ราคาปี ๒๕๑๙)
๒๕๐๔	๗,๕๐๐	๑๕,๓๔๑	แผน ๑	แผน ๑
๒๕๐๕	๘,๕๑๓	๑๖,๙๘๐		
๒๕๐๖	๙,๖๑๖	๑๙,๗๔๕		
๒๕๐๗	๑๐,๔๕๒	๒๒,๘๒๑		
๒๕๐๘	๑๒,๔๗๕	๒๖,๕๔๓		
๒๕๐๙	๑๔,๒๙๖	๒๖,๖๒๒	๑๒๘,๐๕๒	๓๒,๓๗๙
๒๕๑๐	๑๖,๕๑๑	๒๘,๕๖๖	แผน ๒	แผน ๒
๒๕๑๑	๑๙,๓๒๖	๓๒,๘๑๒		
๒๕๑๒	๒๑,๑๗๑	๓๕,๑๐๙		
๒๕๑๓	๒๔,๒๘๙	๔๐,๓๔๗		
๒๕๑๔	๒๗,๑๖๘	๔๔,๙๐๕	๑๘๑,๗๓๙	๕๒,๕๒๓
๒๕๑๕	๒๘,๘๒๓	๔๕,๓๙๑	แผน ๓	แผน ๓
๒๕๑๖	๓๒,๔๘๑	๔๔,๒๕๒		
๒๕๑๗	๓๖,๑๘๒	๓๙,๖๗๓		
๒๕๑๘	๔๖,๔๘๔	๔๘,๔๒๑		
๒๕๑๙	๕๙,๔๒๐	๕๙,๔๒๐	๒๓๗,๑๕๗	๕๔,๕๔๖
๒๕๒๐	๖๖,๔๑๔	๖๑,๗๒๓	แผน ๔	แผน ๔
๒๕๒๑	๗๗,๙๐๘	๖๗,๑๐๔		
๒๕๒๒	๙๑,๘๒๓	๗๑,๙๖๒		
๒๕๒๓	๑๒๑,๒๑๔	๗๙,๓๘๐		
๒๕๒๔	๑๓๓,๓๒๓	๗๗,๔๖๘	๓๕๗,๖๓๗	๘๒,๒๕๗
๒๕๒๕	๑๕๗,๑๗๘	๘๖,๗๙๑	แผน ๕ (๓ ปีแรก)	แผน ๕ (๓ ปีแรก)
๒๕๒๖	๑๖๖,๘๔๗	๘๘,๗๙๖		
๒๕๒๗	๑๘๑,๗๕๒	๙๕,๙๑๑	๒๗๑,๔๙๘	๕๔,๓๐๐
รวมทั้งหมด				**๒๗๖,๐๒๓**

ที่มา : สำนักงบประมาณ, งบประมาณประจำปี, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองชาวนาไม่เคยต้องเสียภาษีสูงเช่นนี้มาก่อน

หลังจากปี ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นยุคของเผด็จการสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสืบทอดต่อมาโดยถนอม กิตติขจร หลังจากการเสียชีวิตของสฤษดิ์ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๐๖ จนถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่กลุ่มดังกล่าวถูกโค่นล้มโดยพลังนักศึกษาประชาชน นับว่าเป็นยุคมืดของประเทศไทย เพราะเผด็จการทหารอยู่ในอำนาจยาวนาน ไม่มีแนวโน้มใด ๆ ที่แก้ปัญหาให้ชาวนามีแต่เพิ่มมาตรการต่าง ๆ เพื่อจะรักษาระดับราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำอยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรักษาระดับค่าแรงงานในประเทศให้ต่ำ เป็นการดึงดูดให้ต่างประเทศมาลงทุนภายหลังจากที่รัฐบาลก็ได้ช่วยโดยการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศอีกส่วนหนึ่งต่างหากอันเป็นผลจากการนำแผนพัฒนาประเทศมาใช้อย่างเป็นระบบครั้งแรกในปี ๒๕๐๔ โดยการแนะนำของธนาคารโลกที่ส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาศึกษาภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ๒๕๐๑ และได้พิมพ์รายงานเสนอแนวทางในการพัฒนาประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรการดังกล่าวที่รัฐบาลนำมาใช้นอกเหนือจากการเรียกค่าธรรมเนียมจากใบอนุญาตส่งออกแล้ว ยังมีการควบคุมปริมาณส่งออก รวมทั้งห้ามส่งออก นอกจากนั้นยังมีการเก็บอากรขาออกในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๕ ของมูลค่าส่งออกอีกด้วย นอกจากมาตรการดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ รัฐบาลได้มีมาตรการเพิ่มขึ้นคือ อัตราสำรองข้าว โดยเริ่มใช้เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๕ เนื่องจากปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นเป็นประวัติการ รัฐบาลเกรงว่าราคาข้าวในเมืองจะสูงจึงให้ผู้ส่งออกส่งมอบข้าวให้รัฐบาลในอัตราร้อยละ ๑๕ ของจำนวนข้าวที่ส่งออกทั้งหมด ผู้ส่งออกจะต้องส่งมอบข้าวให้รัฐบาลในราคาถูก โดยรัฐได้มอบข้าวสำรองดังกล่าวให้องค์การคลังสินค้าเพื่อจำหน่ายให้ผู้บริโภคในเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในราคาถูก การกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนให้ผู้ส่งออก และผู้ส่งออกก็ไปไล่เบี้ยเอากับชาวนาด้วยการกดราคารับซื้อลง มาตรการดังกล่าวถูกยกเลิกไปในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน แต่ก็ถูก

นำมาใช้อีกในปี ๒๕๐๙ เมื่อผลผลิตมีปริมาณต่ำ และมีแนวโน้มว่าจะเกิดปัญหาข้าวขาดแคลน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคนในเมืองได้ ในทศวรรษ ๒๕๑๐ การจำหน่ายข้าวสำรองได้ขยายวงกว้างออกไป คือ ส่งไปยังตัวเมืองในต่างจังหวัดด้วย จึงเท่ากับลดค่าครองชีพของคนในเมืองทั้งประเทศ และให้ชาวนาเป็นผู้แบกรับภาระดังกล่าว เมื่อมีปัญหาขาดแคลนข้าวรุนแรงในปี ๒๕๑๖ อัตราสำรองข้าวถูกปรับให้สูงถึง ๑๐ เท่าของที่เคยเรียกเก็บ และมีการเรียกอัตราสำรองถึง ๑ : ๑ ในเดือนธันวาคมปีนั้น ทำให้ผู้ส่งออกต้องส่งมอบข้าวสำรองถึง ๓,๗๒๙,๔๙๔ กระสอบ อัตราข้าวสำรองถูกกำหนดให้อยู่ในระดับร้อยละ ๕๐ ตลอดมา ระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๕ แต่เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกลดลงอย่างรวดเร็วในปี ๒๕๒๕ มาตรการดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปในที่สุด

อาจจะกล่าวได้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาดังกล่าวประสบความสำเร็จบนความยากจนของชาวนา ม.จ.สิทธิพร กฤดากร ได้คำนวณโดยใช้ตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ พบว่าสำหรับชาวนาทั่วไปที่มีรายได้ประมาณ ๑๖,๔๒๔ บาท จะต้องเสียค่าธรรมเนียมส่งออกสูงถึง ๓,๖๐๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนเท่ากับร้อยละ ๒๑ ของรายได้ทั้งหมดของชาวนาเอง ภาษีในอัตรานี้คงจะนำไปใช้กับผู้มีรายได้ระหว่าง ๑๐๐,๐๐๐ - ๑๕๐,๐๐๐ บาทต่อปี หลังจากหักค่าลดหย่อน ๑๐,๐๐๐ บาท สำหรับผู้เสียภาษีและครอบครัวแล้ว (Kridakara, ๑๙๗๐)

นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ชาวนาเป็นผู้เสียประโยชน์ ผู้เสนอก็คือข้าราชการ โดยที่ฝ่ายรัฐบาลเผด็จการรับมาปฏิบัติโดยไม่มีเสียงคัดค้านมากนัก กลุ่มฝ่ายค้านกลุ่มย่อย ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นนักวิชาการได้ก่อตัวขึ้นมาปลายทศวรรษ ๒๕๐๐ ในบรรดาผู้คัดค้านเหล่านี้ก็มี Dan Usher ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ดร.โสภิณ ทองปาน Melvin M. Wagner ดร.ไพรัช กฤษณมิศ และบุคคลที่สำคัญที่สุดก็คือ ม.จ.สิทธิพร กฤดากร แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าชาวนาโดยทั่วไปไม่ได้ตระหนักถึงปฏิบัติการอันไม่ยุติธรรมที่ตนเองได้รับ ซึ่งก็เป็นผล

สืบเนื่องจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ชาวนาไม่มีพลังทางการเมือง และไม่มีตัวแทนผลประโยชน์ของคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเผด็จการทหาร ผู้ที่เข้าใจปัญหาดังกล่าวดีก็มีจำนวนน้อยและอ่อนแอ ไม่มีหนทางที่แสดงความคิดเห็นได้อย่างเปิดเผย การคัดค้านส่วนใหญ่จะออกมาในรูปของบทความและการสัมมนาทางวิชาการซึ่งได้รับความสนใจจากรัฐบาลน้อยมาก

หลังจากเผด็จการทหารได้ปกครองประเทศติดต่อกันตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สืบมาจนถึงจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ตั้งแต่ปี ๒๔๙๐-๒๕๑๖ นับเป็นเวลา ๒๖ ปี เป็นยุคที่ข้าราชการมีอิทธิพลมากที่สุด ชาวนาไม่สามารถมีปากมีเสียงอะไรได้ ต้องยอมรับสภาพการถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกินโดยนโยบายของรัฐเอง เพื่อใช้ไปในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยที่ชาวนาเองก็มิได้เข้าใจว่าพวกตนถูกขูดรีดผลผลิตส่วนเกินในสภาพรุนแรงเช่นนั้น คงยอมรับว่าเป็นสภาพความจริงของอาชีพชาวนา โดยที่มูลเหตุที่แท้จริงนั้นก็คือชาวนาไม่เคยมีอำนาจทางการเมืองหรือตัวแทนผลประโยชน์แห่งชนชั้นของตนแต่อย่างใด

หลังจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รัฐบาลรักษาการของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ขึ้นมาบริหารประเทศ ในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิด**วิกฤตการณ์น้ำมัน**ครั้งแรกขึ้น อันเป็นผลจากการรวมตัวของประเทศผู้ส่งออกน้ำมันขึ้นราคาน้ำมันอย่างรวดเร็ว ทำให้น้ำมันมีราคาสูงเป็นที่เดือดร้อนทั่วโลกเป็นครั้งแรก ในขณะเดียวกันราคาข้าวในตลาดโลกยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยราคาสูงขึ้นจาก ๒,๑๐๑ บาทต่อตันในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็น ๔,๒๓๕ บาทต่อตันในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และขึ้นไปจนถึงราคา ๙,๕๐๐ บาทต่อตันในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ชาวนาถูกเก็บภาษีในรูปแบบของค่าธรรมเนียมส่งออกและอากรขาออกสูงสุดในประวัติศาสตร์ คือ ตันละ ๕,๗๒๗ บาท ค่าธรรมเนียมส่งออก ๕,๑๐๐ บาทต่อหนึ่งตันนั้นนับว่าเป็นอัตราที่สูงที่สุดที่เคยเก็บมาในประวัติศาสตร์ ซึ่งเก็บในช่วงที่ราคาขายส่งข้าวสารในตลาดกรุงเทพฯ มีราคาเพียง ๓,๗๗๓ บาทต่อหนึ่งตันเท่านั้น อัตราค่าธรรมเนียม

ส่งออกสูงถึงร้อยละ ๑๑๐ นับเป็นอัตราภาษีส่งออกที่สูงที่สุดในโลก รายได้จากค่าธรรมเนียมส่งออกในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เพียงปีเดียวสูงเท่ากับร้อยละ ๘ ของรายได้ของรัฐบาลในปีนั้น หลังจากสัดส่วนได้ลดลงต่ำที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ คือร้อยละ ๐.๑ เท่านั้น และในท้ายที่สุดรัฐบาลได้ใช้ระบบโควตาเพื่อควบคุมการส่งออกข้าวด้วย การกระทำที่รุนแรงนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ชาวนาโดยทั่วไป นักศึกษาจึงได้เข้าร่วมมือกับชาวนา ชาวนาจำนวนมากไม่ได้ตระหนักว่าถูกรัฐบาลปล้นเอารายได้ส่วนใหญ่ไปจากตนในรูปของค่าธรรมเนียมส่งออก จึงได้เดินทางจากหลายจังหวัดมาชุมนุมกันหลายร้อยคนที่บริเวณท้องสนามหลวงในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๑๗ ดังนั้นแทนที่ชาวนาจะเรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกค่าธรรมเนียมส่งออกเสีย กลับเรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคาข้าวเปลือกในราคาเกวียนละ ๓,๐๐๐ บาท ข้าวเปลือกที่ชาวนาเรียกร้องให้รัฐบาลประกันนับว่ายังต่ำมากเมื่อเทียบกับราคาข้าวสารในตลาดโลกขณะนั้น และถ้าเปรียบเทียบกับราคาปุ๋ยที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากราคาน้ำมันถีบตัวสูงขึ้น รวมทั้งค่าครองชีพอื่นๆ ที่ถีบตัวสูงขึ้นตามแล้ว การผลิตข้าวของชาวนาก็ยังขาดทุนสุทธิอยู่ ถ้าหากราคาประกันข้าวเปลือกตั้งไว้เพียงตันละ ๓,๐๐๐ บาท ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีชาวนามาชุมนุมประท้วงอีกระลอกหนึ่งในกรุงเทพฯ เรียกร้องให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สินซึ่งเป็นภาระที่หนักหน่วงของชาวนา และเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยจัดการให้ได้มีโอกาสได้ที่ดินของตนคืนมาจากนายทุนเงินกู้ที่ใช้เพทุบายต่างๆ ยึดเอาที่นาของชาวนาที่กู้เงินไป รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการสำรวจปัญหาหนี้สินของชาวนาขึ้น แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจแท้จริงที่จะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องที่ทำกินของชาวนาได้ ดังนั้นในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๗ ชาวนาหลายพันคนจึงลุกขึ้นประท้วงอีก เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้ทำงานไม่ประสบผลสำเร็จ จากรายงานของคณะกรรมการเองที่พิมพ์ออกเผยแพร่ในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๗ ปรากฏว่าได้รับคำร้องเรียนจากชาวนาถึง ๑๒,๘๐๐ ราย จากชาวนาใน ๙ จังหวัด ซึ่งคิดเป็นเนื้อที่ทั้งหมด ๒๑๓,๐๐๐ ไร่ (Luther, ๑๙๗๘) ถึงสิ้นเดือนกันยายน

จำนวนผู้ร้องทุกข์ได้สูงขึ้นเป็น ๕๒,๐๑๕ ราย แต่คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาคำร้องของชาวนาได้เพียง ๑,๖๓๕ ราย เลขาธิการของคณะกรรมการได้ยอมรับอย่างเปิดอกว่าคำร้องทุกข์ของชาวนาส่วนใหญ่มีมูลความจริง และคณะกรรมการสามารถช่วยชาวนาให้ได้รับที่ดินของตนคืนกลับมาได้เพียงรายเดียว (Samudvanija, ๑๙๘๐)

การที่รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาให้ชาวนาได้อย่างเชื่องช้ามาก ทำให้ชาวนาไม่พอใจเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ทำการประท้วงครั้งใหญ่อีกครั้งในวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ และในครั้งนี้ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น ชื่อว่าสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยเป็นครั้งแรก ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการออกกฎหมายมา ๒-๓ ฉบับ ที่มุ่งจะช่วยแก้ความทุกข์ยากของชาวนา แต่การช่วยดังกล่าวมีลักษณะในเชิงสัญลักษณ์มากกว่ามีผลบังคับใช้จริง ๆ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ก็แสดงให้เห็นความวิตกกังวลอย่างแท้จริงของรัฐบาลว่าพลังของขบวนการเคลื่อนไหวของชาวนาอาจจะคุกคามเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ในบรรดากฎหมายดังกล่าวนั้นก็มีฉบับหนึ่งเป็นพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าซึ่งออกบังคับใช้ครั้งแรกในยุคของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และได้นำมาแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่น่าสนใจได้แก่นโยบายใหม่ที่จะนำค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวมาตั้งเป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่การกระทำเหล่านี้ของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ชาวนาได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงแต่อย่างใด และที่ซ้ำร้ายกว่านั้นก็คือ กองทุนดังกล่าว ต่อมาได้กลายเป็นแหล่งเงินนอกงบประมาณของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงดังกล่าวมีความคล่องตัวในการใช้เงินมากขึ้นเพื่อผลประโยชน์แก่ตัวข้าราชการเองเป็นส่วนใหญ่ และได้กลายเป็นกลุ่มผลักดันที่สำคัญต่อต้านการยกเลิกค่าธรรมเนียมส่งออก ส่วนพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินก็มีประโยชน์ค่อนข้างจำกัดต่อชาวนา เพราะที่ดินอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติดังกล่าวมี

จำนวนน้อยและเป็นที่ดินขนาดเล็ก หลังวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ สำนักงานปฏิรูปที่ดินก็ให้ความสนใจแต่เฉพาะการสร้างนิคมให้แก่ทหารผ่านศึกในเขตยุทธศาสตร์ เพื่อจุดประสงค์เกี่ยวกับความมั่นคงเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าที่นาเริ่มมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง ภายหลังเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ไปแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวก็หมดความสำคัญ เพราะขาดองค์กรของชาวนาที่จะติดตามให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง ในปัจจุบันกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรก็ยังคงมีอยู่ แต่ก็ไม่ได้ช่วยชาวนาโดยตรงมากนัก และในความเป็นจริงเงินจากกองทุนดังกล่าวถูกใช้ไปในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวนาโดยตรงแต่อย่างใด (รังสรรค์, ๒๕๓๐)

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลนี้ยิ่งมีลักษณะที่หลอกลวงสูงกว่ารัฐบาลชุดก่อน ในประการแรกรัฐบาลชุดนี้ได้ประกาศนโยบายที่มีการกล่าวขานกันมาก คือ นโยบายผันเงินสู่ชนบท โครงการดังกล่าวเรียกว่าโครงการพัฒนาชนบทและส่งเสริมการจ้างงานในฤดูแล้ง โดยได้ตั้งยอดเงินเอาไว้ ๒,๕๐๐ ล้านบาท และต่อมากลายเป็นโครงการพัฒนาสภาตำบลในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท

โครงการดังกล่าวมีส่วนช่วยทำให้ชาวนามีรายได้เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น แต่เงินส่วนใหญ่จะตกอยู่ในมือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับท้องถิ่น ผู้รับเหมาในท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีส่วนน้อยเท่านั้นที่จะเหลือตกไปถึงมือชาวนาจริง ๆ ในขณะเดียวกันโครงการนี้กลับก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างมากในระดับท้องถิ่น ชาวนาและเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์สุจริตของรัฐหลายคนถูกฆ่าตายเนื่องจากเข้าไปขัดขวางหรือเปิดเผยการทุจริตในการใช้เงินจำนวนดังกล่าว หลายคนถูกจับในข้อหาว่ามีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์หรือมีพฤติกรรมบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐ ผู้ที่ได้ผลประโยชน์อย่างแท้จริงจากโครงการดังกล่าวคือ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และพรรคกิจสังคม ซึ่งได้รับคะแนนนิยมเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็วจากการเลือกตั้งในเดือนเมษายน ๒๕๑๙ การ

กระทำดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าละอาย เพราะเท่ากับเป็นการใช้เงินสำรองคงคลังเพื่อการรณรงค์หาเสียงทางการเมือง หากรัฐบาลหันมาเลิกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวก็จะมีผลประโยชน์โดยตรงต่อชาวนามากกว่า แต่ผลดีของการใช้เงินนี้ก็คือ นับเป็นครั้งแรกที่มีการกระจายอำนาจการบริหารทางการเงินไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ การผลิตข้าวมีปริมาณลดลงเนื่องจากราคาปุ๋ยได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ดัชนีราคาปุ๋ยได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๕๓ จากตัวเลขฐาน ๑๐๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ดัชนีดังกล่าวได้สูงขึ้นเป็น ๑๘๘ และขึ้นสูงเป็น ๒๐๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ในขณะเดียวกันราคาข้าวในตลาดโลกก็เริ่มตกลงจากตันละ ๙,๕๐๐ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เหลือเพียงตันละ ๖,๑๕๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ราคาข้าวสารในประเทศตกลงจากราคาตันละ ๓,๗๗๕ บาท ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เหลือเพียง ๓,๗๒๓ บาทต่อหนึ่งตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ให้เสนอให้มีการพยุงราคาข้าวเปลือกในราคาตันละ ๒,๕๐๐ บาท เพื่อลดความไม่พอใจของชาวนา ในขณะเดียวกันคนงานในเมืองก็เริ่มไม่พอใจที่ข้าวสารที่ขายในเมืองราคาแพง แต่แทนที่จะเรียกร้องค่าแรงให้สูงขึ้น คนงานกลับไปโทษคนกลางว่าเป็นผู้ขูดรีดเอากำไร รัฐบาลจึงสามารถเอาไปได้ตัวรอดโดยไม่ต้องได้รับการประณามแต่อย่างใด เพราะเป้าหมายของการโจมตีได้เบนไปอยู่ที่จุดอื่นเสียแล้ว

ในขณะเดียวกันขบวนการชาวนาก็ได้รับการสนับสนุนจากกรรมกรและนักศึกษาเป็นพันธมิตร โดยได้จัดตั้งเป็นกลุ่มพลังที่มีชื่อเรียกว่า **สามประสาน** พลังของกลุ่มนี้มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลคึกฤทธิ์ต้องล้มลงในตอนต้นปี พ.ศ. ๒๕๑๙ กลุ่มการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ปฏิบัติการนอกกฎหมายซึ่งได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายมั่นคงในขณะนั้น และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอีกต่อหนึ่ง ในขณะนั้นได้พิจารณาเห็นว่ารัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์อ่อนแอเกินไปที่จะจัดการกับปัญหาชาวไร่ชาวนา กลุ่มขวาจัดได้เริ่มนำเอาวิธีการทำร้ายและสร้างความหวาดกลัวแก่ชาวนามาใช้ระหว่างเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงเดือน

กรกฎาคม ๒๕๑๙ มีผู้นำชาวไร่ชาวนาถูกลอบสังหารไป ๑๗ คน โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถจับกุมตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หลังจากได้ก่อตั้งสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาแห่งประเทศไทยแล้ว ผู้นำชาวนาก็ได้ประกาศว่าจะไม่กลับมาขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอีกต่อไป แต่จะพยายามต่อสู้ทุกรูปแบบด้วยตัวเองในพื้นที่ของตน การประกาศดังกล่าวยิ่งทำให้การสร้างพฤติกรรมข่มขวัญรุนแรงเพิ่มมากขึ้น จนถึงวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ผู้นำชาวไร่ชาวนาอีก ๒๕ คน ก็ได้ถูกฆ่าตาย หลายคนถูกผลักดันให้เข้าร่วมต่อสู้กับอำนาจรัฐภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พ.ค.ท.) ในบริเวณป่าเขา ก่อนที่จะมีการสังหารโหดนักศึกษาครั้งใหญ่ในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ผู้นำชาวไร่ชาวนาคนสุดท้ายถูกลอบสังหารเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ ทำให้ผู้นำชาวไร่ชาวนาที่ถูกสังหารมีจำนวนรวมทั้ง ๔๘ คนด้วยกัน (กนกศักดิ์, ๒๕๓๐)

ใน พ.ศ. ๒๕๑๙ ราคาข้าวในตลาดโลกได้ลดลงจากตันละ ๖,๑๒๕ บาท เหลือเพียงตันละ ๔,๓๕๘ บาท ในขณะที่ดัชนีราคาปุ๋ยในปี ๒๕๑๘ สูงขึ้นจาก ๑๕๓ เป็น ๑๘๘ ในปี ๒๕๑๙ ขณะเดียวกันราคาข้าวสารภายในประเทศก็ถูกพยุงให้อยู่ในราคาตันละ ๓,๘๒๒ บาท ทำให้ต้องลดค่าธรรมเนียมส่งออกของข้าวลงอย่างมาก ความสำคัญของค่าธรรมเนียมส่งออกจึงเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว

ในช่วงระยะเวลาอันสั้นที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี (จากวันที่ ๑ มิถุนายน ถึงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙) สิ่งที่รัฐบาลได้ช่วยชาวนาในทิศทางที่ถูกต้องก็คือ การจัดหาปุ๋ยราคาถูกมาจำหน่ายให้แก่ชาวนา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ดัชนีราคาปุ๋ยลดลงจาก ๒๐๘ เหลือเพียง ๑๓๕ ราคาข้าวภายในประเทศเริ่มสูงขึ้นเป็น ๔,๑๐๗ บาทต่อหนึ่งตัน ในช่วงเดือนสิงหาคมและกันยายน ๒๕๑๙ ตามลำดับ

ในด้านการเมือง ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นปีที่มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศถึงจุดสุดยอด ได้มีความพยายามหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคล

ที่ได้รับการสนับสนุนจากทหารที่จะโค่นล้มรัฐบาลพลเรือนของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และในที่สุดก็ประสบความสำเร็จในการตั้งรัฐบาลเผด็จการพลเรือนของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร หลังจากสังหารหมู่โหดเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ หลังจากวันนั้น ชาวนา กรรมกร นักศึกษา และปัญญาชนเป็นจำนวนมากก็ได้หนีเข้าป่าเพื่อร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในการจับอาวุธลุกขึ้นมาต่อสู้

จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีรัฐบาลประชาธิปไตยชั่วคราวในระหว่าง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ อันเป็นผลทำให้ชาวนาสามารถเริ่มรวมตัวเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากรัฐบาลได้โดยมีนักศึกษาและกรรมกรเป็นแนวร่วมเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาของชาวนา แต่เนื่องจากขาดความรู้และประสบการณ์ในการต่อสู้ จึงทำให้ชาวนาและกลุ่มแนวร่วมไม่เข้าใจถึงสาเหตุที่แท้จริงที่ก่อให้เกิดปัญหากับชาวนา นั่นก็คือนโยบายรัฐบาลที่มีผลต่อการกดรายได้ของชาวนาที่ต่อเนื่องหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ทำให้การเรียกร้องดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่หลงทาง คือ ไปเรียกร้องให้มีการประกันราคาข้าวแทนที่จะเรียกร้องให้ยกเลิกค่าธรรมเนียมส่งออกและมาตรการต่าง ๆ ที่กดราคาข้าวภายในประเทศเอาไว้ นอกจากนั้นยังชี้ตัวผู้ร้ายผิดตัว คือไปชี้เอาที่นายทุนและพ่อค้าคนกลาง ซึ่งก็มีส่วนสำคัญในการขูดรีดผลผลิตส่วนเกินเอาจากชาวนา แต่ผู้ร้ายตัวจริงคือรัฐบาลกลับรอดไปได้ ผลจากการมองประเด็นปัญหาไม่ถูกต้องและระบุตัวผู้ร้ายผิดตัว มีผลช่วยทำให้เกิดศัตรูตัวใหม่ของชาวนา คือ กองทุนสงเคราะห์เกษตร ซึ่งได้ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารกองทุนดังกล่าว เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหม่ที่มีผลประโยชน์ในทางตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของชาวนา และมีส่วนที่สำคัญที่จะผลักดันให้รัฐบาลยังคงที่จะเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกจากสินค้าเกษตรต่อไป ถึงแม้ว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปโดยปริยาย หลังจาก พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้นมา อันเป็นผลจากการที่ราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังจากปี ๒๕๒๔ และตกต่ำถึงขีดสุดในปี ๒๕๒๙ แต่รัฐบาลของ

นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยเผด็จการทหาร ภายหลังการรัฐประหารครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องก็พยายามที่จะนำเอาระบบค่าธรรมเนียมส่งออกของสินค้าเกษตร ซึ่งแฝงไว้ในร่างของพระราชบัญญัติสภาเกษตรออกมาปัดฝุ่นใช้อีก เมื่อได้รับการต่อต้านจากนักศึกษาและนักวิชาการ รัฐบาลจึงส่งเรื่องคืนให้กระทรวงเกษตรนำกลับไปพิจารณาใหม่ หลังจากนั้นก็ยังคงมีความพยายามที่จะนำพระราชบัญญัติสภาเกษตรออกมาใช้อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะขบวนการของประชาชนเริ่มมีความเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่เรียกตัวเองว่าสมัชชาเกษตรกรรายย่อยของภาคอีสานได้เฝ้าติดตามการฟื้นตัวของพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

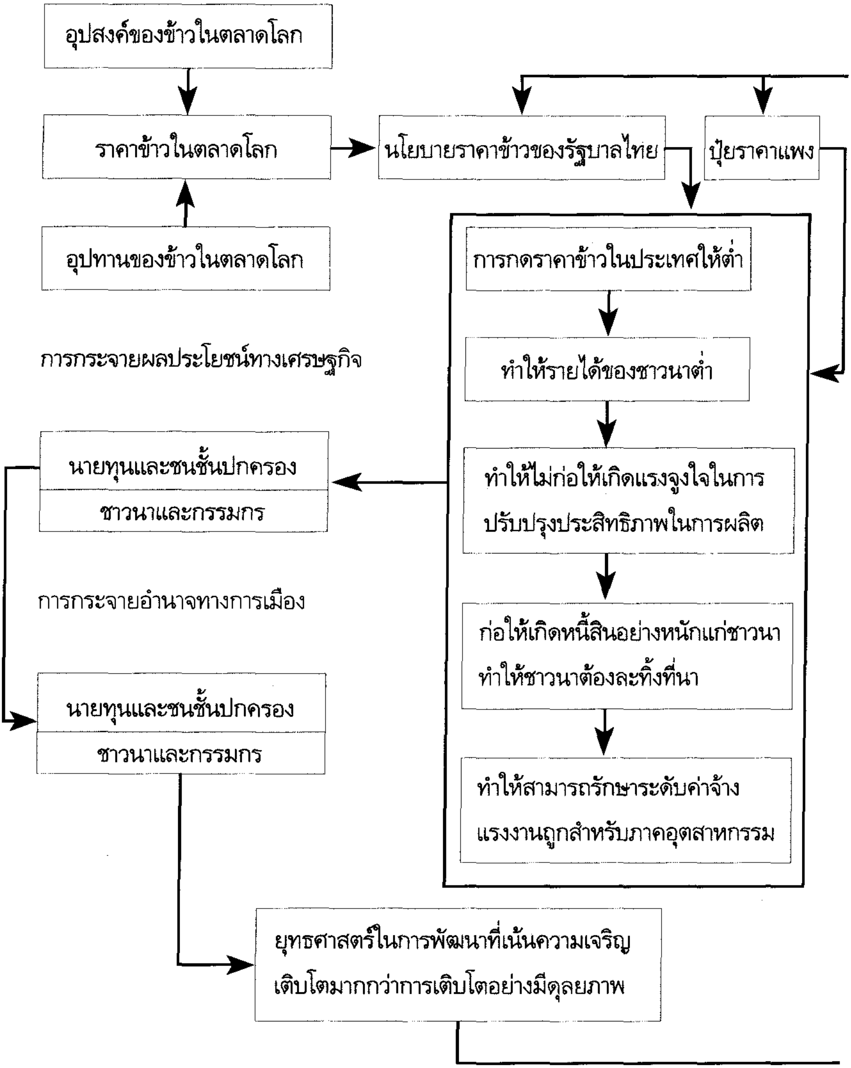
รัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งขึ้นมามีอำนาจภายหลังจากการกระทำรัฐประหารยึดอำนาจโดยคณะทหาร เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ งานหลักของรัฐบาลนายธานินทร์ คือ การปราบคอมมิวนิสต์ด้วยกำลังอาวุธที่รุนแรงและมีลักษณะที่เป็นเผด็จการมากกว่าเผด็จการทหารในอดีต ความพยายามดังกล่าวทำให้ผู้ที่มีการศึกษาเป็นจำนวนมากมีความรู้สึกแปลกแยก และมีผลทำให้สภาพการเมืองเสื่อมถอยลงไปอย่างรวดเร็ว ภายหลังที่อยู่ในอำนาจได้ไม่ถึงหนึ่งปีรัฐบาลนี้ก็ถูกโค่นลงโดยการรัฐประหารโดยกลุ่มทหารที่นำโดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ ต่อมาพลเอก เกรียงศักดิ์เองก็ถูกบังคับให้ลาออกด้วยข้อหาว่าไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศได้ เมื่อวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีสืบแทน และจัดตั้งรัฐบาลโดยการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ซึ่งถูกบีบในทางอ้อมจากฝ่ายทหารให้เลือกพลเอก เปรมเป็นนายกรัฐมนตรี และอยู่ในอำนาจจนถึงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๑ ภายหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไป และพลตรี ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมาก ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จนกระทั่งถูกทำการรัฐประหารโดยฝ่ายทหาร

อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนำโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ และพลเอก สุจินดา คราประยูร เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ และได้ตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีในภายหลัง แต่ผลจากการเติบใหญ่ของพลังประชาชน รวมทั้งความทันสมัยของประเทศอันเป็นผลพวงจากการขยายตัวของการส่งออก ทำให้เผด็จการทหารซึ่งพยายามสืบทอดอำนาจภายหลังจากการเลือกตั้งเดือนมีนาคม ๒๕๓๕ ภายหลังจากเหตุการณ์ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ โดยที่นายอานันท์ ปันยารชุน ได้รับเสนอชื่อให้มาทำหน้าที่รัฐบาลรักษาการเพื่อจัดการเลือกตั้งอีกครั้งในเดือนกันยายน ๒๕๓๕ จนมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน

สภาพการณ์ที่อธิบายโครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองเรื่องข้าวในประเทศไทย ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๙ จนถึง พ.ศ. ๒๕๒๙ รวมเป็นระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ ๔๐ ปี อาจจะสรุปได้เป็นแผนภูมิง่าย ๆ ดังภาพต่อไปนี้

ภาพที่ ๘

โครงสร้างของเศรษฐกิจการเมืองเรื่องข้าวในประเทศไทย



ลักษณะดังกล่าวอาจจะสรุปได้ว่ามีสาเหตุหลักจากการที่ชาวนาไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง และไม่มีตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนา อันเป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ก่อนหน้านั้น รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ว่าคณะราษฎร์ที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงแม้จะมีบุคคลที่อยู่ในคณะผู้ก่อการเป็นลูกชาวนาอยู่บ้าง แต่ก็ไม่สามารถจะทำอะไรได้มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่ยังเป็นลูกหลานขุนนางและข้าราชการในระดับสูง เมื่อมีการกระทบด้วยผลจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ติดตามมาด้วยเผด็จการทหารซึ่งปกครองประเทศเป็นเวลาต่อเนื่องกัน ๒๖ ปี ซึ่งทำให้ข้าราชการมีอำนาจมาก ก่อให้เกิดกลุ่มประโยชน์ใหม่ ประกอบกับแนวนโยบายการพัฒนาประเทศที่รัฐบาลไทยรับเอามาจากข้อเสนอของสหรัฐอเมริกายุคสงครามเย็นและธนาคารโลก ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยสนับสนุนการลงทุนขั้นพื้นฐาน จึงทำให้ชาวนาไทยได้รับเคราะห์กรรมอย่างต่อเนื่อง เป็นเคราะห์กรรมที่เกิดจากการกระทำของรัฐบาลไทย นอกเหนือไปจากความเสี่ยงตามธรรมชาติและราคาผลผลิตซึ่งขึ้นอยู่กับตลาดโลก จึงมีผลในลักษณะของวงจรอุบาทว์สำหรับชาวนาเป็นเวลา ๔๐ ปีเต็ม และเนื่องจากชาวนาเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งอาศัยอยู่ในชนบท ผลกระทบต่อชาวนาในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลสำคัญต่อการพัฒนาชนบทไทยอย่างไม่ต้องสงสัย เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ประเทศชาติถูกครอบงำโดยเผด็จการเป็นระยะเวลานาน ในช่วงระยะสั้นของประชาธิปไตยไทย คือ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ถึงแม้ชาวนาจะมีสิทธิเสรีภาพในการเรียกร้องผลประโยชน์ของตนมากขึ้น ก็ยังหลงประเด็นในการเรียกร้อง ชี้ตัวปัญหาผิดประเด็นและชี้ตัวผู้ร้ายผิดตัว ซึ่งมีผลทำให้เป็นการสร้างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหญ่ในระบบราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาสนับสนุนการคงอยู่ของการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก อันเป็นผลให้เพิ่มกำลังของฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับชาวนามากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะผลักดันให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกอีกในอนาคตถ้าหากมีโอกาส

เมื่อมาถึงจุดนี้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงโครงสร้างผลประโยชน์ทั้งหมดอันเกิดจากเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการส่งข้าวออกต่างประเทศ ความเข้าใจดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นมากที่จะช่วยอธิบายให้เข้าใจถึงพลังทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชาวนา

เมื่อรัฐบาลเริ่มเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวนั้น กรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์ ได้รับอำนาจที่จะทำการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยมีอภิสิทธิ์ที่จะกำหนดค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวตามอัตราที่กรมเห็นสมควร ค่าธรรมเนียมขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าตันละ ๑ บาท และในทางปฏิบัติ กรมการค้าต่างประเทศก็จ่ายค่าธรรมเนียมการส่งออกเพียงตันละ ๑ บาท ให้แก่รัฐบาลในการค้าระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลเสมอมา ในขณะเดียวกันกรมการค้าต่างประเทศก็ได้ตั้งหน่วยงานที่แสวงหากำไรขึ้นมาภายในกรมที่เรียกว่า **หน่วยบัญชีข้าว** เพื่อดำเนินการทางการเงิน เนื่องจากการได้รับอภิสิทธิ์ในการยกเว้นค่าธรรมเนียมส่งออก หน่วยบัญชีข้าวจึงมีกำไรจากการค้าตลอดเวลา ธุรกิจดังกล่าวจึงมิได้รับการตั้งประเด็นถามโดยรัฐสภาซึ่งต่างกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งมักจะขาดทุนเสมอ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ อัตราค่าธรรมเนียมส่งออกสูงถึง ๕,๑๐๐ บาทต่อตัน หน่วยบัญชีข้าวได้แสดงกำไรสุทธิถึง ๑,๑๐๐.๕ ล้านบาท (Siamwalla and Wongtrangan, ๑๙๘๕) ดังนั้นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกโดยกระทรวงพาณิชย์ได้สร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลในการที่จะดำเนินกิจการค้าข้าวอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำการค้าข้าวระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล และยังเป็นทางที่จะหารายได้นอกจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามปกติ เงินรายได้ที่ได้รับโดยวิธีนี้ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลสามารถใช้เงินดังกล่าวอย่างค่อนข้างจะมีอิสระโดยอาศัยดุลยพินิจของตนเอง ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ข้าราชการในกรมการค้าต่างประเทศจะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนอย่างแข็งขันให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ทั้งนี้เพราะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับผลประโยชน์ของหน่วย

งานดังกล่าว

หลังจากที่มีการผ่านพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว ชาวนาก็ต้องเผชิญกับผู้สนับสนุนให้เก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการเงินกองทุนดังกล่าวได้มาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกที่กรมการค้าต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ เงินดังกล่าวถูกส่งโดยตรงไปยังกองทุนโดยไม่ต้องผ่านเข้ากระทรวงการคลังก่อนตามปกติ ประธานคณะกรรมการของกองทุนก็คือปลัดกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ (Siamwalla and Wongtrangan, ๑๙๘๕) เงินกองทุนดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งกระทรวงเกษตรฯจะนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม ด้วยเหตุนี้จึงไม่เป็นที่น่าประหลาดใจแต่ประการใดที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่สนับสนุนให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว (รังสรรค์, ๒๕๓๐) เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องนั้นมีมากในสองกระทรวงนี้ ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงเป็นที่ต้องการของพรรคการเมืองต่าง ๆ มาก

เพื่อแสดงให้เห็นเจตนาที่ดีของรัฐบาลต่อชาวนา รัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาสองหน่วยงานเพื่อรับซื้อและขายข้าว หน่วยงานแรกคือองค์การคลังสินค้า (อ.ค.ส.) ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ หน้าที่หลักของ อ.ค.ส. ก็คือ การขายข้าวสำรองราคาถูกให้แก่ผู้บริโภคในเมือง ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลรับซื้อข้าวเปลือกมาเก็บไว้ตามแต่โอกาสเมื่อมีประกาศนโยบายพยุงราคาข้าว อีกหน่วยงานหนึ่งคือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) หน่วยงานนี้สังกัดอยู่กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หน้าที่หลักก็คือ จำหน่ายปุ๋ยตามราคาข้าวเปลือกในตลาด อ.ต.ก. ได้รับเงินกู้มาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในขณะที่ อ.ค.ส. ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยบัญชีข้าว

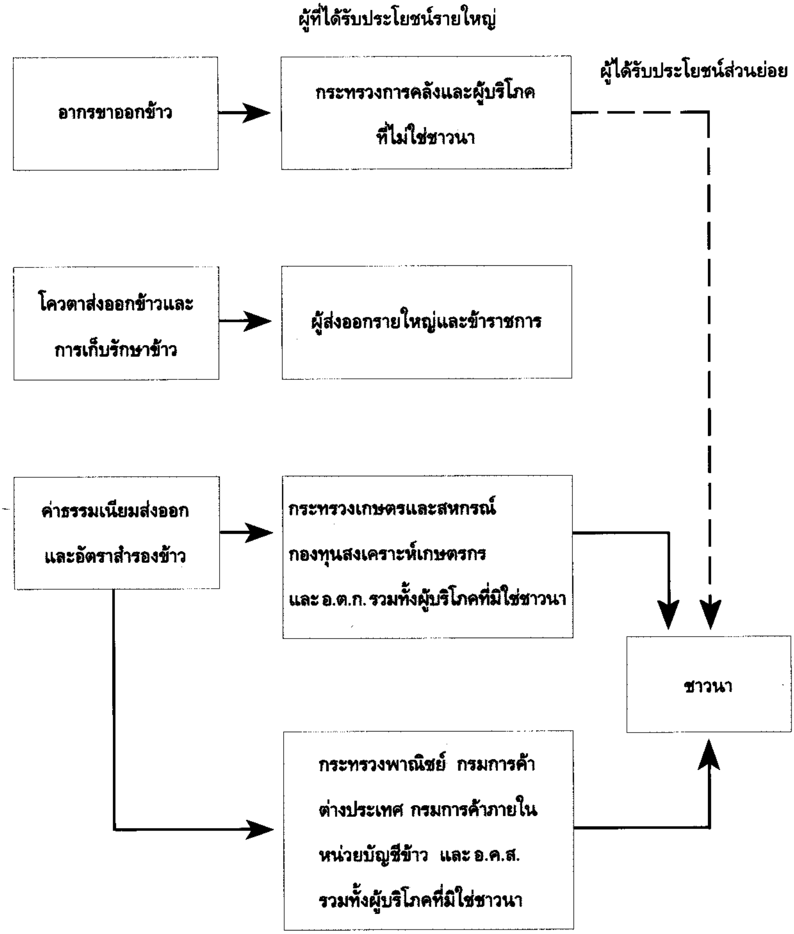
หน่วยงานทั้งสองเป็นหน่วยงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานและทำการค้าขาดทุนมาตลอดเวลา หน่วยงานดังกล่าวมีส่วนใช้เงินภาษีที่เรียกเก็บ

จากชาวนาทางอ้อมอย่างไร้ประสิทธิภาพ เงินภาษีดังกล่าวก็คือค่าธรรมเนียมส่งออกข้าวและอัตราสำรองข้าว ชาวนาอาจจะได้ประโยชน์จากการค้าของสองหน่วยงานอยู่บ้าง แต่ไม่มากนัก จากการศึกษาถึงการปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. ในระหว่างฤดูกาลเพาะปลูกพืชปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๖ ได้มีการคำนวณว่าผู้ส่งออกและโรงสีรวมกันจะได้รับผลประโยชน์สูงสุดคือประมาณร้อยละ ๕๔ จากการค้าข้าว เจ้าหน้าที่รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย ได้รับผลตอบแทนร้อยละ ๒๗ ผู้นำชาวนาและ**ชาวนาผู้โชคดี**ได้รับส่วนตอบแทนที่เหลือร้อยละ ๑๙ (เจิมศักดิ์, ๒๕๒๗)

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการส่งออกข้าว คือ อากรขาออก มาตรการดังกล่าวนั้นช่วยกดราคาข้าวภายในประเทศไว้ ในขณะเดียวกันก็เป็นแหล่งรายได้ของกระทรวงการคลัง ผู้ที่ได้ผลประโยชน์จากมาตรการนี้ก็คือกระทรวงการคลังและผู้บริโภคที่มิใช่ชาวนา

มาตรการอีกสองอย่างซึ่งเป็นอุปสรรคก็คือ การกำหนดโควตาข้าวและการเก็บรักษาข้าวสำรอง วัตถุประสงค์หลักของการกำหนดโควตา คือ การมอบโควตาให้แก่ผู้ส่งออกบางรายเพื่อควบคุมปริมาณส่งออก ซึ่งทำให้สามารถกำหนดราคาภายในประเทศได้ด้วย วัตถุประสงค์สำคัญอีกอย่างหนึ่งของมาตรการทั้งสองก็คือ การจำกัดการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ส่งออก มักจะมีการอ้างอยู่เสมอว่าการที่ปล่อยให้มีการค้าข้าวโดยเสรีจะนำไปสู่การแข่งขันแบบเชือดคอกันเองในหมู่ผู้ส่งออก ซึ่งจะมีผลทำให้ราคาข้าวส่งออกลดต่ำลง นอกจากนี้การเก็บรักษาข้าวยังเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนระบบโควตา กล่าวคือผู้ส่งออกที่มีข้าวเก็บเป็นจำนวนมากจะได้รับโควตาในการส่งออกมาก มาตรการดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้ผู้ส่งออกรายใหญ่ได้รับผลประโยชน์ รายได้จากการส่งออกข้าวในราคาสูงจะไม่ตกถึงมือชาวนา แต่จะอยู่ในมือพ่อค้าส่งออกในฐานะกำไรส่วนเกิน หรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า **ค่าเช่าในทางเศรษฐกิจ** ค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวในที่สุดก็จะมีการแบ่งสรรกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่มีอำนาจจัดสรรโควตาข้าวส่งออกและพ่อค้าส่งออกนั่นเอง จึงเป็นที่แน่ชัดว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่สนับสนุนการยกเลิกมาตรการที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าข้าว

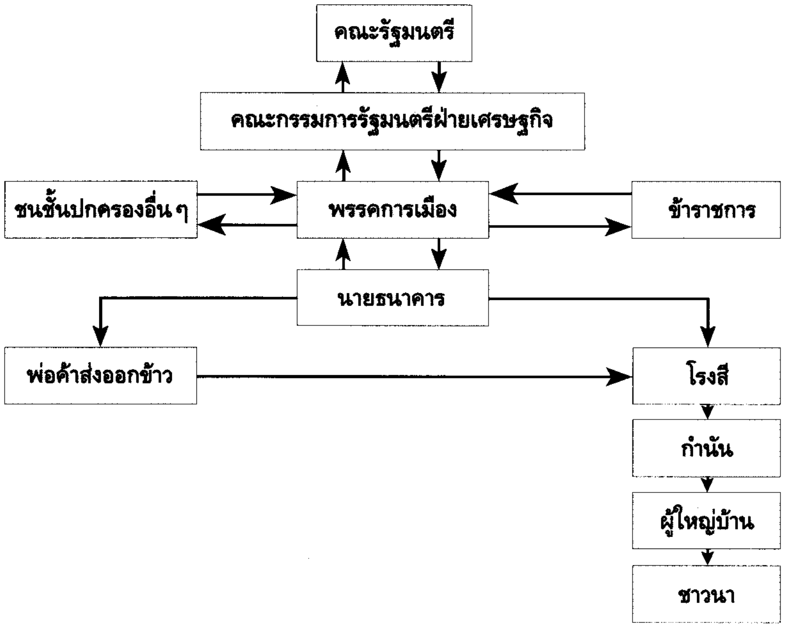
ภาพที่ ๙
โครงสร้างผลประโยชน์จากการส่งข้าวออกอันเนื่องมาจากเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล



จากภาพที่ ๙ นี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า ส่วนเกินที่เรียกเก็บจากชาวนาเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะตกถึงมือชาวนาเอง ส่วนเกินส่วนใหญ่จะแบ่งสรรกันระหว่างผู้ที่ได้รับผลประโยชน์รายใหญ่ นอกจากนี้ยังเห็นได้ชัดดังที่แสดงให้เห็นในโครงสร้างของอำนาจในภาพที่ ๑๐ ว่าพรรคการเมืองจะได้รับการสนับสนุนจากนายธนาคาร ข้าราชการ และกลุ่มชนชั้นปกครองอื่นๆ ในขณะที่นายธนาคารก็สามารถควบคุมพ่อค้าส่งออกและโรงสี และพ่อค้าส่งออกก็สามารถควบคุมโรงสี โรงสีก็มีอำนาจเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านและชาวนาตามลำดับ โรงสีและชาวนาที่ร่ำรวยนั้นคือฐานอำนาจทางการเมืองของนักการเมือง ดังนั้นนักการเมืองที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนา

ภาพที่ ๑๐

โครงสร้างอำนาจของพลังทางการเมืองที่สำคัญที่เกี่ยวกับนโยบายข้าวของไทย



ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง จากการศึกษารายงานความสำเร็จของรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ ถึง ๑๙ มีนาคม ๒๕๒๖ ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีนักการเมืองจำนวนน้อยมากที่มีความห่วงใยในชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ในช่วงเวลาดังกล่าวมีร่างพระราชบัญญัติเพียง ๔ ฉบับที่แสดงถึงความห่วงใยที่มีต่อชาวนา ที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฉบับแรกเป็นข้อเสนอให้มีการประนอมหนี้ชาวนา ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ ๒ เสนอให้มีการจัดตั้งสภาเกษตร ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ ๓ เสนอให้มีการตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาข้อพิพาทระหว่างชาวนา และร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ ๔ ห้ามขายฝากที่ดินในการทำนา ร่างพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับแรกนั้นมีข้อเสนอหลายอย่างที่ปฏิบัติไม่ได้ และไม่เป็นผลดีแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.จัดตั้งสภาเกษตรและร่างสุดท้ายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ก็ยังจะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร และตกไปในที่สุดภายหลังที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลชาติชายในยุคต่อมา เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๑

ในทำนองเดียวกันจากสำนวนญัตติทั้งหมด ๒๘๐ ญัตติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะเวลาเดียวกันนั้น มีเพียง ๑๙ เรื่องเท่านั้นที่อาจจะพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับปัญหาของชาวนา และมีเพียงสองสามเรื่องเท่านั้นที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐบาล เช่นเดียวกับมีการตั้งกระทู้ทั้งหมด ๗๑๙ กระทู้ แต่มีเพียง ๒๑ กระทู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของชาวนา และมีเพียงกระทู้เดียวซึ่งเกี่ยวกับการยกระดับราคาข้าวเปลือกที่ได้รับการชี้แจงจากรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒

จากผลงานของสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับสวัสดิภาพของชาวนามากนัก เป็นเครื่องพิสูจน์ว่านักการเมืองไม่ค่อยให้ความสนใจแก่เรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา หรือไม่ก็เป็นเพราะความอ่อนแอของสภาผู้แทนราษฎรเองเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหาร

จากเดือนตุลาคม ๒๕๒๐ ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ เมื่อพลเอก

เกรียงศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี เกือบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเครื่องมือที่เกี่ยวกับนโยบายข้าว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจึงสามารถใช้เครื่องมือทุกชนิดที่มีอยู่ได้ตามใจชอบเพื่อกำหนดปริมาณการส่งข้าวออก และควบคุมราคาข้าวในเวลาที่ปริมาณข้าวขาดหรือเกิน พลเอก เกรียงศักดิ์ได้ประกาศให้ปี ๒๕๒๒ เป็นปีเกษตรกร ซึ่งก็เป็นเพียงให้การสนับสนุนในแง่การเมืองเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มีปรากฏการณ์หนึ่งที่น่าสนใจก็คือ การห้ามส่งข้าวไปจำหน่ายให้แก่อิหร่านและสหภาพโซเวียต เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๒๓ การห้ามส่งออกดังกล่าวนั้นเนื่องจากมีกรณีขัดแย้งทางการเมืองระหว่างอิหร่านกับสหรัฐอเมริกา โดยที่ประเทศสหรัฐฯได้ขอร้องให้ประเทศไทยร่วมประท้วงสหภาพโซเวียตที่รุกรานอัฟกานิสถาน การกระทำดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้าวเป็นสินค้าที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลได้ในทั้งสองกรณี รัฐบาลไทยได้สนับสนุนการกระทำของรัฐบาลสหรัฐฯอย่างเต็มที่

ภายหลังจากพลเอก เปรมได้เป็นนายกรัฐมนตรีหลังจากที่พลเอก เกรียงศักดิ์ลาออก ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการในนโยบายของรัฐบาลที่จะปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ความพยายามดังกล่าวนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลของการปรับนโยบายในการเอาชนะขบวนการคอมมิวนิสต์ซึ่งนำโดย พ.ค.ท. ตามแนวทางในคำสั่งที่ ๖๖/๒๓ ที่หันมาใช้การเมืองนำหน้าการทหารเพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ คำสั่งดังกล่าวทำให้มีการปรับทิศทางการพัฒนาชนบทของรัฐบาลจากเดิมที่เน้นการปราบคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญมาเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตชาวชนบทอย่างแท้จริงมากขึ้น ในคำปราศัยของพลเอก เปรมในโอกาสต่าง ๆ ได้มีการยอมรับอย่างเปิดเผยว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในอดีตได้ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง พลเอก เปรมเห็นว่าความพยายามของรัฐบาลในการพัฒนาในอดีตได้ทำให้นายทุนและนักธุรกิจมีฐานะดีขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยากจนลง การพัฒนาชนบทในอนาคตจะต้องนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตัวเองของชาวนาและของชุมชนเอง (อภิชัย และคณะ, ๒๕๒๘)

พลเอก เปรมประกาศในปี ๒๕๒๓ ให้ปี ๒๕๒๔ เป็นปีของชาวนา ในวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๓ รัฐบาลได้ประกาศประกันข้าวเปลือกในราคา ๓,๕๐๐ บาทต่อหนึ่งตัน (ราคาประกันที่ประกาศในเดือนตุลาคม ๒๕๒๘ นั้นสูงเพียง ๓,๐๐๐ บาท) องค์การคลังสินค้าได้เริ่มบทบาทที่เด่นชัดอีกครั้งหนึ่งในการสะสมปริมาณข้าว โดยการซื้อในราคาประกัน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ รัฐบาลสามารถดำเนินมาตรการสองประการในการที่จะลดอุปสรรคในการส่งข้าวออกนอกประเทศ กล่าวคือ โดยการยกเลิกอัตราสำรองข้าว และที่สำคัญคือลดค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ค่าธรรมเนียมส่งออกที่รัฐบาลเก็บได้มีจำนวน ๑,๖๖๒ ล้านบาท ยอดเงินดังกล่าวได้ลดลงมาเหลือเพียง ๖๐๒.๔ ล้านบาท ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ อัตราค่าธรรมเนียมส่งออกที่เรียกเก็บได้ ค่อย ๆ ลดลงมาจากอัตราสูงสุด ๕,๑๐๐ บาทต่อตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เหลือเพียง ๑,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งตัน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และเหลือเพียง ๔๐๐ บาทต่อตันในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และในท้ายที่สุดลดลงเหลือ ๒๐๐ บาทต่อตันในปี ๒๕๒๖ และคงอยู่ในอัตราดังกล่าวจนกระทั่งเดือนมกราคม ๒๕๒๙

หลังจากที่มีการโหมโฆษณาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๒๔ แล้ว ความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือชาวนาก็เริ่มหมดไป คำอธิบายส่วนหนึ่งนั้นอาจจะเป็นเพราะการพ่ายแพ้ของ พ.ค.ท. ซึ่งมิได้เป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติตามแนวทางในคำสั่ง ๖๖/๒๓ แต่เกิดจากความขัดแย้งที่รุนแรงขึ้นในสงครามอินโดจีน อย่างไรก็ตามอาจจะกล่าวโดยทั่วไปว่า สภาพโดยทั่วไปของชาวนาเริ่มดีขึ้นภายหลังจากที่พลเอก เปรมขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ แต่ปัจจัยชี้ขาดที่ช่วยชาวนาโดยตรง คือ การที่ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ จนถึง ๒๕๒๙ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลดค่าธรรมเนียมการส่งออกมาเรื่อย ๆ จนเหลือเพียง ๒๐๐ บาทต่อตันตั้งแต่ปี ๒๕๒๖-๒๕๒๙ และเลิกไปในที่สุดในปี ๒๕๓๐ กับการพัฒนาไปสู่การเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม ตั้งแต่รัฐบาลเปรมเป็นต้นมาจนถึงการรัฐประหารอีกครั้งโดยคณะทหารเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ดังกล่าว

ผลงานที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องข้าวในช่วงสุดท้ายของรัฐบาลเปรมหลังจากงดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออก ตลอดจนมาตรการทุกชนิดที่จะทำให้ราคาข้าวในประเทศต่ำกว่าราคาในตลาดโลกแล้ว หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ข้าวในปี ๒๕๒๙ อันเป็นปีที่ข้าวในตลาดโลกมีราคาต่ำสุดนั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเรียกว่า คณะกรรมการมาตรการและนโยบายข้าว และในช่วงนี้มนตรี เจนวิทย์การ ผู้ทำวิจัยร่วมกับอภิชัย พันธเสน เรื่องการเมืองเรื่องข้าว (๒๕๓๑) ได้รับการทาบทามจากรัฐบาลเปรมให้เป็นรองโฆษกรัฐบาล โดยมีมีชัย วีระไวทยะ เป็นโฆษก และในโอกาสที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรการและนโยบายข้าว ประธานคือ พลเรือเอก สนธิ บุณยะชัย รองนายกรัฐมนตรี ส่วนมนตรี เจนวิทย์การ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขานุการในคณะกรรมการดังกล่าวด้วย จึงเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองเรื่องข้าวที่ผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหานี้เข้าไปอยู่ในคณะกรรมการที่จะพิจารณาแก้ไขปัญหาให้ชาวนา

ในบรรดามาตรการที่รัฐบาลได้นำมาเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกนั้น มาตรการที่ประสบความสำเร็จที่สุดได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า สิ่งที่ชาวนามักจะเรียกร้องรัฐบาลให้กระทำอยู่เป็นประจำคือการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากนักวิชาการไทยและนักการเมือง รวมทั้งข้าราชการบางคนที่เคยศึกษาการช่วยเหลือเกษตรในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยรัฐก็มักจะใช้วิธีการประกันราคา หลักการที่สำคัญของการประกันราคาก็คือ รัฐจะต้องมีเงินสำรองจำนวนหนึ่งเพื่อรับซื้อสินค้าเกษตรทั้งหมดในราคาประกัน รัฐจะต้องมียุ้งฉางหรือโกดังอย่างดีที่จะเก็บสินค้าเหล่านั้นไม่ให้เน่าเสีย รัฐจะต้องมีช่องทางระบายสินค้าดังกล่าวออกไปภายหลัง ในกรณีของสหรัฐอเมริกานั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีรัฐบัญญัติมาตรา ๔๐ ที่ให้อำนาจรัฐบาลนำสินค้าเกษตรที่มีอยู่ไปทุ่มตลาดในต่างประเทศในลักษณะของการช่วยเหลือแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา และที่

สำคัญก็คือ สินค้าเกษตรที่รัฐจะประกันได้นั้นจะต้องมีปริมาณไม่มากนัก มิฉะนั้นรัฐจะไม่มีเงินมาซื้อสินค้าในราคาประกันได้ นอกจากนั้นที่สำคัญที่สุดจะต้องมีกลไกของรัฐขนาดใหญ่และมีความซื่อสัตย์พอสมควร จึงจะทำให้การประกันราคาได้ผลตามเป้าหมาย ในอดีตรัฐบาลไทยได้พยายามนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ข้าวเป็นผลผลิตหลักของประเทศถ้าหากรัฐบาลจะเข้าไปรับซื้อทั้งหมดในราคาประกัน งบประมาณจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลจะต้องหมดไปกับการซื้อข้าวในราคาประกัน และเนื่องจากรัฐบาลไทยไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศใดได้มากนัก ดังนั้นการจะเอาข้าวไปจำหน่ายในราคาถูกในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาอื่น ๆ ย่อมทำไม่ได้ นอกจากนั้นยังมีปัญหายุ้งฉางขนาดใหญ่ที่จะเก็บรักษาข้าวไว้ตามจุดต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาความซื่อสัตย์ของกลไกของรัฐ ซึ่งประเทศไทยยังไม่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องนี้ ดังนั้นการเรียกร้องให้ประกันราคาข้าวจึงเป็นเรื่องของการเรียกร้องในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ในความเป็นจริง

สิ่งที่รัฐบาลไทยได้พยายามทำมาในลักษณะดังกล่าว คือสิ่งที่เรียกกันว่าการแทรกแซงราคาตลาด กล่าวคือ เมื่อราคาสินค้าเกษตรชนิดใดตกต่ำในขณะใดขณะหนึ่ง รัฐจะเข้าไปรับซื้อในราคาประกันแต่เพียงบางส่วน ผู้ขายก็มีสิทธิ์จะนำผลผลิตมาขายได้เพียงบางส่วนเช่นกัน ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ราคาขยับสูงขึ้นในช่วงสั้นเพียงเล็กน้อย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำคือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ คือมิได้ซื้อจริงตามราคาหรือจำนวนที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นยังมีการสร้างระบบอุปถัมภ์ คือ ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในบรรดาผู้ใต้บังคับบัญชาระดับล่างลงไปถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านที่เป็นพรรคพวกของตน ผู้ที่มิได้เป็นพรรคพวกก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนแต่อย่างใด ระบบดังกล่าวจึงมีผลเสียมากกว่าผลดีสำหรับชาวนาส่วนใหญ่โดยทั่วไป และก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทบาดหมางเป็นประจำ

แต่การดำเนินงานในลักษณะของโครงการจำนำข้าวเปลือกนั้น เป็น

ความคิดค่อนข้างจะใหม่และเป็นแบบของไทยเอง เนื่องจากได้มีการศึกษาว่าลักษณะของราคาข้าวเปลือกนั้นจะเคลื่อนไหวขึ้นลงไปตามฤดูกาล กล่าวคือ เมื่อข้าวออกสู่ตลาดใหม่ ๆ เป็นจำนวนมาก ราคาข้าวในตลาดจะลดลงอย่างรวดเร็ว แต่ชาวนาไม่มีทางเลือกอย่างอื่น เนื่องจากก่อนฤดูทำนาและระหว่างฤดูทำนาได้กู้หนี้ยืมสินมาจากนายทุนท้องถิ่นล่วงหน้ามาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการเพาะปลูกและการยังชีพของชาวนา เมื่อสิ้นฤดูเก็บเกี่ยวนายทุนจึงมาเร่งรัดทวงหนี้ โดยที่หนี้เหล่านี้เป็นหนี้นอกระบบที่เสียดอกเบี้ยในอัตราสูง เพื่อจะลดภาระดอกเบี้ยดังกล่าว ชาวนาจึงไม่มีทางเลือก ต้องตัดสินใจขายข้าวทันทีถึงแม้จะได้ราคาถูก ภายหลังจากข้าวหลุดมือจากชาวนาไปแล้วราคาข้าวก็จะค่อย ๆ สูงขึ้นตามลำดับจนไปถึงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวนาปรังกลางปี หรือฤดูเก็บเกี่ยวในปีต่อไป ถ้าหากชาวนาสามารถเก็บข้าวได้เองแล้วค่อย ๆ ทยอยขายออกไปตามความจำเป็นก็จะทำให้ได้ราคาดีขึ้นอย่างแน่นอน ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะช่วยให้ชาวนาปลดหนี้สินของตนได้ในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยว ทางออกในแง่ของหลักการก็คือ ให้ชาวนากู้ยืมเงินไปใช้หนี้ได้ก่อนโดยเอาข้าวที่ผลิตได้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ โดยที่ไม่จำเป็นจะต้องโยกย้ายสถานที่เก็บจากยุ้งฉางของชาวนาเอง วิธีนี้จะเป็นการประหยัดการมียุ้งฉางของรัฐ ตลอดจนการขนส่งจากยุ้งฉางของชาวนาไปสู่ยุ้งฉางของรัฐโดยที่ไม่มีความจำเป็น ซึ่งจะต่างกับกรณีการประกันราคาพืชผลทางการเกษตรของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว การให้ชาวนาเก็บข้าวใช้เองจึงเป็นทางออกที่ฉลาดที่สุดของ ธ.ก.ส. ในเรื่องนี้

ในต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อรัฐได้นำมาตรการจำนำราคาข้าวมาใช้โดย ธ.ก.ส. จึงได้มีการดำเนินงานในลักษณะดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ให้สินเชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยคิดดอกเบี้ยเพียงร้อยละ ๑ เป็นการเริ่มต้นแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งนำไปให้ชาวนากู้ยืมต่อในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๓ ต่อปี โดยชาวนาจะได้รับสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำเช่นนี้ ๖ เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือน

มิถุนายน ๒๕๓๐ เงินกู้ที่ธนาคารให้กู้นั้นมีวงเงินสูงประมาณร้อยละ ๘๐ ของราคาข้าวเปลือกซึ่งนำเอามาจำนำเพื่อประกันเงินกู้ต่อธนาคาร โครงการนี้มีเป้าหมายที่จะชะลอการขายข้าวของชาวนาในตอนต้นฤดูเก็บเกี่ยว ขณะที่ข้าวเปลือกยังมีราคาต่ำอยู่ ชาวนาจะเก็บข้าวที่จำนำไว้ในยุ้งฉางของตนเอง ซึ่งก็เป็นการลดค่าใช้จ่ายทางด้านค่าขนส่งด้วย และเมื่อราคาข้าวเปลือกสูงขึ้นก็สามารถขออนุญาตจากธนาคารที่จะนำข้าวไปขายแล้วเอาเงินมาชำระหนี้ธนาคารได้

ผลจากมาตรการดังกล่าวทำให้ข้าวเปลือกมีราคาสูงขึ้นพอสมควร จนอยู่ในระดับที่ชาวนาส่วนใหญ่มีความพอใจ ชาวนาเองก็มีเงินสดจำนวนหนึ่งไว้ใช้จ่ายขณะรอเวลาอันเหมาะที่จะขายข้าวเปลือก ราคาข้าวคุณภาพต่าง ๆ รวมทั้งข้าวเหนียวก็มีราคาสูงกว่าราคาข้าวชนิดเดียวกัน ในปี ๒๕๒๘-๒๕๒๙ ตัวอย่างเช่น ข้าวเปลือก ๕ เปอร์เซ็นต์ ของปี ๒๕๒๙/๓๐ ขายได้ในราคาระหว่าง ๒,๕๐๐-๓,๐๐๐ บาทต่อตัน ความพยายามของกระทรวงพาณิชย์ในการรีบส่งข้าวออกนอกประเทศเป็นปริมาณมากและซื้อข้าวมาเก็บรักษาไว้ ก็ช่วยรักษาระดับราคาข้าวให้สูงขึ้นด้วย เมื่อถึงปลายเดือนมีนาคม ๒๕๓๐ ราคาข้าวมิได้เป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญต่อไป นอกจากมีการวิจารณ์กันเป็นครั้งคราวว่าชาวนาควรจะได้ราคาดีกว่านี้ ถึงแม้ว่าผู้วิจารณ์จะทราบดีว่าข้าวไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันอย่างรุนแรงจากข้าวของสหรัฐอเมริกาในตลาดโลก จึงทำให้ประเทศไทยไม่สามารถเพิ่มราคาข้าวส่งออกให้สูงกว่าราคาที่เป็นอยู่ได้

นอกจากนั้นประเทศไทยเริ่มจะมีคู่แข่งที่น่ากลัวในเอเชีย เป็นต้นว่า เวียดนาม อินโดนีเซีย ปากีสถาน และพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวที่มีคุณภาพต่ำ ประกอบกับมีผลกระทบในด้านภัยแล้ง ทำให้ไม่มีปริมาณน้ำมากพอที่จะปลูกข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวนาปรัง ทำให้การผลิตข้าวของไทยในอนาคตคงจะไม่สดใสมากนัก ถึงแม้ว่าในปัจจุบันญี่ปุ่นจะเปิดตลาดรับซื้อข้าวไทยมากขึ้น แต่ในขณะนี้ตลาดข้าวไทยในญี่ปุ่นก็ยังเป็นปัญหาอยู่ แต่เกิดมีตลาดใหม่ที่อาจจะมีอนาคตสดใส คือ ตลาดในประเทศจีน ซึ่งมีแนวโน้มว่าคนในประเทศดังกล่าว

มีอำนาจซื้อเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับมีรสนิยมที่ชอบบริโภคข้าวไทยด้วย

ชาวนาจะเริ่มตระหนักมากขึ้นว่า การปลูกข้าวนั้นมิใช่กิจกรรมที่มีรายได้ดีอีกต่อไปแล้ว ชาวนาในภาคกลางได้รับการสนับสนุนให้ปลูกพืชผลอย่างอื่นแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกถั่วเขียว เมื่อประเทศไทยเริ่มเผชิญกับวิกฤตการณ์ภัยแล้งติดต่อกันเป็นเวลานาน และอาจจะต้องหันไปเลี้ยงโคนมเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ ถ้าหากจะไม่เลิกปลูกข้าวเสียทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ประชากรของโลกมิได้มีแนวโน้มที่จะลดลง ประกอบกับพื้นที่ทำการเกษตรในโลกก็มีจำนวนจำกัด การปลูกข้าวอย่างน้อยก็เพื่อเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ยังคงเป็นนโยบายที่ไม่อาจจะมองข้ามไปได้

ราคาข้าวจะยังคงเป็นประเด็นทางการเมืองต่อไปในอนาคต ตราบใดที่ชาวนายังเป็นคนส่วนมากของประเทศ แต่ความสำคัญจะลดลงมาก ทั้งนี้เพราะอุปสรรคต่อการส่งออกต่าง ๆ ถูกกำจัดไปจนเกือบหมด เหลือแต่มาตรการไม่สำคัญจำนวนหนึ่งเท่านั้น การที่จะนำมาตรการที่เคยก่อปัญหาให้ชาวนาในอดีตกลับมาใช้ในอนาคตคงจะเป็นไปได้ยาก ตราบใดที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ปัจจัยที่สำคัญอื่น ๆ ที่จะทำให้ประเด็นการเมืองเรื่องข้าวมีความสำคัญลดลงไปก็คือ ในอนาคตข้าวจะลดความสำคัญในฐานะที่เป็นสินค้าออกของประเทศลงไปตามลำดับ

วิวัฒนาการจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากที่รัฐบาลชาติชายที่มาจากการเลือกตั้งเข้าบริหารประเทศเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๑ ในช่วงแรกก็มิได้มีกิจกรรมใดที่โดดเด่นที่จะช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา เนื่องจากจะต้องพยายามเอาใจกลุ่มผลประโยชน์เป็นจำนวนมากในเวลาเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนายทุนการค้า อุตสาหกรรม และการธนาคาร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง เมื่อมีการให้ผลประโยชน์ก็จำเป็นต้องมีการแย่งชิงผลประโยชน์ในบรรดานักการเมืองด้วยกัน รวมทั้งผู้

สนับสนุน ข่าวคราวเกี่ยวกับการโกงกินของนักการเมืองได้มีการวิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และมีผลสั่นคลอนการทำงานของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดกรณีขัดแย้งผลประโยชน์กับฝ่ายทหาร เนื่องจากฝ่ายทหารถูกกดหรือลดบทบาททางการเมืองลง นายกรัฐมนตรีจึงได้พยายามแก้ปัญหาด้วยการปรับคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง และในที่สุดก็แก้โดยการที่นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐสภาให้กลับเข้ามาใหม่ และมีการปรับเปลี่ยนพรรคร่วมรัฐบาลเป็นรัฐบาลชาติชายสอง เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๓

เพื่อที่จะปรับปรุงภาพของรัฐบาลที่ไม่สนใจปัญหาของคนยากจน ปัญหาพัฒนาชนบท รัฐบาลชาติชายสองได้มีมติที่จะกันเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐร้อยละสองของรายจ่ายทั้งหมด เพื่อที่จะให้เป็นกองทุนในการช่วยพยุงราคาสินค้าเกษตรทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาราคาสินค้าเกษตรของไทยในภายหลังมิได้มีเฉพาะข้าวเท่านั้น แต่ยังมียาง กาแฟ กระเทียม และบางปีก็มีข้าวโพดและมันสำปะหลังด้วย โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่นอกจากจะเลิกการเก็บภาษีส่งออกของสินค้าเกษตรทุกชนิดแล้ว ยังอาจจะให้เงินอุดหนุนการส่งออกของสินค้าเกษตรบางตัวที่มีปัญหาเพื่อยกระดับราคาภายในประเทศให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเริ่มตระหนักว่าการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาทั้งหมดนั้นภาคอุตสาหกรรมในเมืองได้รับการพัฒนาก็ด้วยการขูดรีดเอาทรัพยากรเป็นจำนวนมากมาจากภาคการเกษตร จึงสมควรที่รัฐบาลจะเริ่มพิจารณาให้ผลตอบแทนคืนแก่เกษตรกรบ้างหลังจากที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการได้พัฒนาไปไกลมากแล้ว ในระหว่างที่จะมีการศึกษาเพื่อตั้งคณะกรรมการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว รัฐบาลชาติชายสองก็ถูกทำรัฐประหารจนเป็นเหตุให้หมดอำนาจไปเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ดังกล่าวมาแล้ว

หลังจากการรัฐประหารดังกล่าว รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีสภาพคล้าย ๆ กับรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ได้รับมอบหมายจากฝ่ายทหารให้เข้ามาบริหารประเทศ แต่มีข้อที่แตกต่างกันก็คือ ความเป็น

เผด็จการของรัฐบาลดังกล่าวน้อยกว่าเมื่อครั้งรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัย-วิเชียร ในส่วนที่เกี่ยวกับเกษตรกรและข้าราชการกระทรวงเกษตรฯ ในการที่จะรวมเอากองทุนเพื่อการสงเคราะห์เกษตรกรที่อยู่ในความดูแลของข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรวมกับเงินที่รัฐจะจัดสรรร้อยละสองต่อปีจากงบประมาณประจำปี เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่จะอยู่ในความดูแลของกระทรวงพาณิชย์ ในรูปของ**สภาเกษตร** ซึ่งเป็นข้อเสนอใหม่ที่รับผิดชอบโดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ดร.อาชว์ เตาลานนท์ ซึ่งในอดีตเคยเป็นผู้บริหารระดับสูงในเครือบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ที่ทำการเกษตรอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ครบวงจรนั่นเอง

ความคิดเรื่องสภาเกษตรนั้นเกิดจากการที่รัฐบาลเปรมได้ตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า **กรอ.** หรือคณะกรรมการการร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยที่ตัวแทนของภาคเอกชนประกอบด้วยสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้าไทย และสมาคมธนาคาร ซึ่งก็หมายความว่าการร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนนั้นถูกจำกัดโดยตัวแทนของนายทุนอุตสาหกรรม นายทุนพาณิชย์ และนายธนาคารเท่านั้น ส่วนเกษตรกรนั้นไม่มีโอกาสที่จะมีตัวแทนเพื่อเรียกร้องหรือต่อรองผลประโยชน์เพื่อเกษตรกรได้ จึงได้มีชาวนาจากภาคกลางกลุ่มหนึ่งร่วมกับนักศึกษาและนักวิชาการที่จะผลักดันให้มีสภาเกษตร ในฐานะที่เป็นกลุ่มผลักดันที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชาวนาเข้าไปเสนอความคิดเห็นให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตนบ้าง ความจริงสภาเกษตรนั้นสามารถตั้งได้ด้วยกฎหมายสมาคมธรรมดาเช่นเดียวกับสภาอุตสาหกรรม หรือสภาหอการค้า และสมาคมธนาคาร แต่เนื่องจากชาวนาและเกษตรกรอื่น ๆ ไม่มีลักษณะจัดตั้งที่เป็นระบบและมีลักษณะกระจัดกระจาย ซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลเพื่อออกเป็นพระราช-บัญญัติเพื่อช่วยให้เกษตรกรสามารถรวมตัวกันจัดตั้งได้ง่าย เพราะการรวมตัวของเกษตรกรในลักษณะที่ไม่มีพระราชบัญญัติพิเศษมารองรับมักจะถูกเพ่งเล็งจากเจ้าหน้าที่ว่าเป็นกลุ่มก่อกวนทางการเมือง และมักจะหาทางกลั่นแกล้งและ

ทำลายในที่สุด

ก่อนการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ พรรคการเมืองจำนวนมากต้องการหาเสียงกับชาวไร่และพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตร และพรรคที่พูดถึงเรื่องนี้มากกว่าทุกพรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งร่วมรัฐบาลมาตั้งแต่ครั้งรัฐบาลเปรม และได้ส่วนแบ่งให้ดูแลกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อย่างสืบเนื่องในระยะเวลานานพอสมควร แต่เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้วก็มิได้มีการผลักดันพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างจริงจัง เนื่องจากต้องกังวลกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าทางการเมือง ปัญหาความขัดแย้งภายในพรรค ประกอบกับสมัยประชุมที่สั้นในแต่ละปี

มาถึงรัฐบาลอานันท์ ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรจึงถูกเสนอโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยรัฐมนตรีช่วย อาชว์ เตาลานนท์ ดังกล่าว จุดสำคัญที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกโจมตีมากก็คือ การขยายรูปแบบของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรซึ่งมีผลประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรมากกว่าชาวไร่ชาวนา ให้มีบทบาทและหน้าที่มากขึ้น ส่วนเกษตรกรจริง ๆ นั้นจะมีเพียงตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลเพียง ๒๐ คน ที่เหลือนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบางส่วนของคณะรัฐมนตรีในลักษณะของคณะกรรมการมาตรการและนโยบายข้าวเดิม แต่จุดที่ได้รับการต่อต้านมากที่สุดก็คือ จะมีการนำเอาค่าธรรมเนียมการส่งออกของสินค้าเกษตรบางประเภทนำกลับมาใช้อีก นอกจากนั้นจะมีมาตรการที่จะบังคับให้ประเทศไทยต้องดำเนินเกษตรกรรมในรูปแบบเกษตรแผนใหม่เช่นเดียวกับการเกษตรของบริษัทในเครือเจริญโภคภัณฑ์ มีการจำกัดเนื้อที่เพาะปลูกของพืชบางชนิดในบางพื้นที่ สภาเกษตรดังกล่าวจึงไม่มีรูปร่างลักษณะคล้ายกับสภาอุตสาหกรรมหรือสภาหอการค้าแต่อย่างใด แต่มีลักษณะเป็นองค์กรที่จัดตั้งเพื่อผลประโยชน์ของข้าราชการในกระทรวงเกษตรฯ ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์เองก็อาจมีผลประโยชน์ร่วมด้วยหากมาตรการค่าธรรมเนียมส่งออกถูกนำกลับมาใช้อีก ที่สำคัญที่สุดก็คือ บริษัทเกษตรอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่จะได้รับ

ผลประโยชน์โดยตรงจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในฐานะที่จะมีโอกาสเป็นกลุ่มผลักดันที่ทรงพลังมากที่สุด เกษตรกรรายย่อยจะล้มละลายเนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับเกษตรอุตสาหกรรมรายใหญ่ในลักษณะเดียวกันได้ ยังเป็นความโชคดีของชาวนาไทยในยุคเผด็จการ ๒๕๓๔ ที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกคณะกลั่นกรองนโยบายทางเศรษฐกิจคืนเรื่องไปให้ปรับปรุงข้อเสนอมาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกของสภาเกษตร

เป็นที่น่าสังเกตว่า ค่าธรรมเนียมการส่งออกนั้นเป็นรายได้นอกงบประมาณที่ให้อิสระแก่ผู้เก็บรายได้และใช้เงินดังกล่าวมาก โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้นจึงเป็นที่หมายตาของข้าราชการที่เกี่ยวข้องโดยตลอด เมื่อใดที่ระดับประชาธิปไตยของประเทศลดลง ชาวไร่ชาวนารายย่อยโดยทั่วไปจะขาดภูมิคุ้มกัน เนื่องจากไม่มีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ที่จะคอยดูแลผลประโยชน์ให้ในทางการเมือง เมื่อนั้นฝ่ายข้าราชการประจำก็จะเริ่มสำแดงบทบาทที่จะหาผลประโยชน์ในนามของการช่วยเหลือเกษตรกรทันที จึงวางใจยังไม่ได้ว่าค่าธรรมเนียมการส่งออกสินค้าเกษตรจะไม่หวนกลับมาอีกในอนาคต ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีรัฐบาลที่มีจากการเลือกตั้ง แต่ความพยายามของข้าราชการประจำร่วมกับกลุ่มธุรกิจการเกษตรรายใหญ่ที่จะหาผลประโยชน์จากเกษตรกรรายย่อยในนามของการช่วยแก้ปัญหาให้เกษตรกรเหล่านี้ จะยังคงดำรงอยู่ ความพยายามในการผลักดันพระราชบัญญัติสภาเกษตรดังกล่าวให้กลับมาอีกโดยฝ่ายข้าราชการประจำและกลุ่มธุรกิจการเกษตรรายใหญ่ยังจะคงมีต่อไปในอนาคต แต่เป็นที่น่ายินดีว่าในปัจจุบันเกษตรรายย่อยได้เริ่มรู้เท่าทันแผนการดังกล่าว และเริ่มดำเนินการคัดค้านอย่างเป็นระบบแล้ว

สรุปผลกระทบต่อชาวนาและการพัฒนาชนบท จากนโยบายรัฐบาลในอดีต

ลักษณะของการพัฒนาในปัจจุบันที่มีการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างไม่ได้สัดส่วนนั้นเป็นเพราะความล้มเหลวของแผนพัฒนาเศรษฐกิจในอดีต แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐบาลไทยพยายามจะอธิบายว่าความล้มเหลวดังกล่าวเป็นเพราะการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในลักษณะที่ไม่มีความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ แต่ดังที่ได้แสดงมาแล้วในภาพที่ ๘ ก็คือ การที่ราคาข้าวภายในประเทศถูกกดให้ต่ำในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในอดีตนั้น เป็นการสอดคล้องกับแผนพัฒนาดังกล่าวที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกเสนอให้รัฐบาลไทยดำเนินการในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนการที่จะสกัดกั้นการขยายตัวของอุดมการณ์สังคมนิยมในพุทธทศวรรษ ๒๔๙๐ ในขณะที่สงครามเย็นระหว่างค่ายตะวันออกและตะวันตกมีความรุนแรงสูงสุด ทฤษฎีทำให้ทันสมัยที่นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศนั้นเป็นข้อเสนอให้เป็นทางเลือกแทนแนวทางสังคมนิยม อย่างไรก็ตาม ถ้าหากไม่มีนโยบายที่จะกดราคาข้าวภายในประเทศแล้ว ผลที่ตามมาอาจจะแตกต่างไปจากปัจจุบันมากพอสมควร

ได้มีการพิสูจน์หลายครั้งแล้วว่า เมื่อใดก็ตามที่ราคาข้าวภายในประเทศสูงเนื่องจากราคาส่งออกสูงขึ้นก็จะทำให้เศรษฐกิจภาคชนบทพื้นตัวคึกคัก การที่เศรษฐกิจภาคชนบทขยายตัวออกไปก็เป็นการช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมและบริการ ถ้าอธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็อาจจะกล่าวได้ว่าค่าของตัวทวีมีขนาดใหญ่กว่าเมื่อเทียบกับการขยายตัวของเศรษฐกิจในเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะรายได้จากการที่ข้าวมีราคาดีจะไหลผ่านระบบเศรษฐกิจทั้งระบบ ในกรณีที่มีการกดราคาข้าว ชาวนาจะมีอำนาจซื้อลดลง เศรษฐกิจในเมืองก็จะได้รับการกระตุ้นไม่มากเท่าที่ควร ดังนั้นมาตรการที่จำกัดการส่งข้าวออกที่มีผลทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำ มีผลทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างไม่ได้ดุลยภาพ

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๕๒๗ รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกและอากรขาออกรวมกันเป็นจำนวน ๖๒,๖๔๗ ล้านบาท ในราคาของปี ๒๕๑๙ (ดูตารางที่ ๒ ท้ายบทที่ ๒) ตัวเลขดังกล่าวนี้ไม่รวมตัวเลขที่เป็นตัวเงินทั้งหมด ทั้งนี้เพราะไม่ได้รวมกำไรที่หน่วยบัญชีข้าวของกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ทำไว้ เนื่องจากการค้าข้าวรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมส่งออกข้าว ถ้าหากนำจำนวนเงินดังกล่าวรวมเข้าไปด้วย เงินภาษีส่งออกที่เก็บได้ทั้งหมดจะมีไม่ต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท ในราคาปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และถ้าหากจะคำนวณจากตัวเลขที่ว่า ปริมาณข้าวที่ส่งออกนั้นน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของการบริโภคภายในประเทศของประชาชนที่มิใช่ชาวนา เงินรายได้ที่ชาวนาควรจะได้รับในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่ขาดหายไปนั้น ก็จะเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ พันล้านบาท ในราคาปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงประมาณการขั้นต่ำ ทั้งนี้เพราะไม่ได้รวมปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลในการกดราคาข้าวภายในประเทศให้ตกต่ำลง เป็นต้นว่า อัตราข้าวสำรองโควต้าในการส่งออก การห้ามการส่งข้าวออกนอกประเทศและการเก็บรักษาข้าว ซึ่งล้วนแต่เพิ่มอำนาจผูกขาดให้แก่พ่อค้าส่งออก เงินจำนวน ๓๐๐ พันล้านบาท ที่ชาวนาควรจะได้รับในช่วงระยะเวลา ๓๘ ปีที่ผ่านมา มีค่าเท่ากับการลงทุนทางเศรษฐกิจตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๕ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าชาวนาต้องสูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมหาศาลเพียงในช่วงระยะเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมา (ตารางที่ ๒ และตารางที่ ๓)

นอกจากการเติบโตที่ไม่มีดุลยภาพจากนโยบายภาษีที่ทำให้ชาวนาตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบแล้ว ผลอื่น ๆ จากนโยบายดังกล่าวก็ได้แก่การขยายเนื้อที่เพาะปลูกและการนำวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้ในการเพาะปลูกอย่างเชื่องช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเครื่องจักรกลมาใช้ รวมทั้งการใช้ปุ๋ยเคมีด้วย ผลที่ตามมาก็คือทำให้เนื้อที่ป่าหมดไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำในแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ เกิดปัญหาการพังทลายของหน้าดินมีปัญหาน้ำท่วม

และน้ำแล้งบ่อย และการสูญเสียปริมาณธาตุอาหารในพื้นดิน ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่มีผลทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลง ซึ่งมีผลทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงขึ้น การที่ราคาข้าวภายในประเทศถูกกดให้ต่ำเป็นเวลานานทำให้การขยายตัวของอุปทานข้าวของไทยในตลาดโลกเป็นไปอย่างเชื่องช้า ปัจจัยดังกล่าวมีส่วนทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงอยู่นานพอสมควร ซึ่งก็มีผลทำให้หลายประเทศพยายามที่จะผลิตข้าวให้เพียงพอเพื่อการบริโภคของตนเอง อย่างเช่นในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศลูกค้าที่สำคัญของไทย นอกจากนี้ประเทศอื่นๆ เป็นต้นว่า เวียดนามและฟิลิปปินส์ ต่างก็ผลิตข้าวเองได้เพียงพอและมีเหลือเพื่อส่งออกอีกด้วย ผลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือความหายนะของชาวนาไทยและเศรษฐกิจของไทยทั้งหมด เป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายได้ว่าทำไมข้าวจึงล้นตลาดในโลกในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา และทำไมราคาข้าวในตลาดภายในประเทศจึงอยู่ในระดับที่ต่ำตลอดเวลา เป็นสถานการณ์ที่ต่อเนื่องมานานพอสมควร ในขณะเดียวกันต้นทุนในการผลิตข้าวก็มีแนวโน้มสูงขึ้น แนวโน้มที่ขัดแย้งกันดังกล่าวกลายเป็นแรงกดดันที่สำคัญที่ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องขจัดอุปสรรคหลายอย่างในการส่งออกทั้งสิ้นให้หมดไป ดังได้อธิบายมาแล้ว

วิกฤตการณ์ของราคาข้าวที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในอดีตจะยังคงเป็นวิกฤตการณ์ประจำปีต่อไปในอนาคต ถ้าหากรัฐบาลไทยไม่มีมาตรการที่มีสายตาไกลในประเด็นนี้ การโต้แย้งและการเคลื่อนไหวทางการเมืองอันเนื่องมาจากข้าวมีราคาต่ำก็คงจะมีอยู่ต่อไป โดยสรุปอาจจะกล่าวได้ว่า ระดับความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยจะเป็นเครื่องวัดที่ดีของระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ตราบใดที่ชาวนายังต้องมีชีวิตอยู่ด้วยความยากลำบาก ตราบนั้นก็ยังคงไม่มีความหวังว่าจะมีประชาธิปไตยที่แท้จริงในประเทศไทย

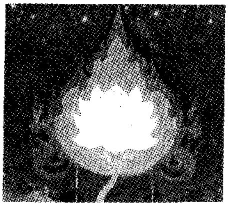
เอกสารประกอบการศึกษา

๑. Nartsupha, Chattip, ๑๙๘๖ "The Village Economy in the Pre-Capitalist Thailand" in Seri Phongphit, ed., *Back to the Roots, village and Self-Reliance in a Thai Context, Culture and Development Series,* Rural Development Documentation Centre.

๒. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ๒๕๒๑ "เศรษฐศาสตร์การเมืองของชนชั้นชาวนา" ใน *ทางเดินของชาวนาไทย* หนังสือรวบรวมบทความของ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

๓. ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ๒๕๒๒, *ระบบเศรษฐกิจไทย แนวความคิดเกี่ยวกับกึ่งเมืองขึ้น-กึ่งศักดินา* จัดพิมพ์โดยกลุ่มเศรษฐศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กันยายน

๔. อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, ๒๕๓๑ *การเมืองเรื่องข้าว โครงการนโยบายสาธารณะ* : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย



บทที่ ๓

การพัฒนาชนบท แนวทางแก้ปัญหาความยากจน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการพัฒนาชนบท

ในบทนี้จะได้นำทัศนะในการพัฒนาชนบทจากแง่มุมที่ต่างกัน เพื่อแสดงให้เห็นแนวความคิดและพัฒนาการของแนวความคิดที่คล้ายกันหรือต่างกัน หลังจากได้พิจารณาจากกรอบทฤษฎีและสภาพความเป็นจริงในชนบทไทยพอสมควร ในบทที่ ๑ และบทที่ ๒ แล้ว

ในการพัฒนาชนบท ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มีความเห็นว่า การพัฒนาชนบทจะมีผลสำเร็จบริบูรณ์ได้ต้องบรรลุจุดมุ่งหมาย ๓ ประการ คือ (วนิดา, ๒๕๑๙)

๑. รายได้ของชาวชนบทเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพึงพอใจ

๒. ความจำเริญและรายได้ของชาวชนบทจะต้องเป็นไปโดยมั่นคง

๓. ชาวชนบทต้องสามารถช่วยตัวเองได้ และช่วยเหลือกันและกันได้

การพิจารณาจุดมุ่งหมายในลักษณะนี้ มองจากแง่ของนักเศรษฐศาสตร์

ที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตั้งแต่แผนที่ ๑-๓ ซึ่งได้พบว่า รายได้ของคนในเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นถ้าหากจะให้ชนบทพัฒนาได้ทัดเทียมกับการพัฒนาของเมือง รายได้จะต้องเพิ่มขึ้นในอัตราที่น่าพึงพอใจ และในฐานะที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์อีกเช่นกัน จึงอยากจะเห็นความจำเริญและรายได้เป็นไปอย่างมั่นคง (stable growth) และประการสุดท้าย ชาวชนบทต้องสามารถช่วยตัวเองได้ หมายถึง การพัฒนานั้นจะต้องไม่เป็นการให้จากรัฐหรือภายนอกแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการช่วยตัวเองของชาวชนบท

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาปัญหาในลักษณะดังกล่าวเป็นการพิจารณาจากสภาพปัญหาเฉพาะหน้า ละเว้นที่จะพิจารณามิติทางประวัติศาสตร์ที่ชาวนาและชาวชนบทโดยทั่วไปไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง และยังเป็นการพิจารณาการพัฒนาชนบทในลักษณะเดียวกันกับการพัฒนาของเมือง มิได้พิจารณาถึงปัญหาทรัพยากรในชนบทว่าจะมีเพียงพอที่จะสนับสนุนการพัฒนาแบบเดียวกับการพัฒนาของเมืองได้หรือไม่

ส่วนความเห็นของคณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทของไทย ตั้งโดยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เมื่อกลางปี ๒๕๒๓ โดยมีเสน่ห์ จามริก เป็นหัวหน้าคณะทำงาน มีความเห็นในลักษณะพิจารณาประเด็นปัญหาอย่างรอบด้าน และค่อนข้างจะสอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่าความเห็นที่เสนอโดยป๋วย อึ๊งภากรณ์ โดยมีความเห็นว่า **การพัฒนาชนบท คือ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ตั้งใจกระทำให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ทั้งนี้โดยการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ การปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตโดยทั่วไปของชาวชนบท เช่น การกินดีอยู่ดีขึ้น การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ในการปรับปรุงดัดแปลงหรือควบคุมทรัพยากรและสภาพแวดล้อม ในการมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองกับชุมชนภายนอกสังคมชนบท และ**

มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวชนบทเป็นสำคัญ (เมธี, ๒๕๒๔)

จะเห็นได้ชัดเจนว่า คณะทำงานดังกล่าวพิจารณาการพัฒนาชนบทในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่ตั้งใจกระทำให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่จะต้องก่อให้เกิดผลในการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปพร้อมกัน ใคร่ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ความเห็นของคณะทำงานนี้เน้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นที่แน่นอนว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ในที่สุดจะพบขอบเขตที่จำกัดถ้าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองไปพร้อมกันด้วย ในกระบวนการดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความสามารถในการพึ่งตนเอง สามารถควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ทั้งนี้เพราะในอดีตชาวชนบทไม่สามารถควบคุมทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมได้เลย เนื่องจากขาดความสามารถในการพึ่งตนเองนั่นเอง และที่สำคัญคือจะต้องมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองกับชุมชนภายนอกสังคมชนบท เป้าหมายลักษณะดังกล่าวแสดงถึงความเป็นตัวของตัวเอง และสามารถสร้างอำนาจต่อรองกับชุมชนภายนอกได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญของการพัฒนาชนบท เพราะตราบใดที่ชาวชนบทไม่สามารถจะต่อรองกับชุมชนภายนอกได้อย่างเท่าเทียมกัน ชนบทจะเป็นฝ่ายถูกกระทำตลอดเวลา กรอบความคิดในการพัฒนาชนบทของคณะทำงานดังกล่าวจึงเป็นกรอบความคิดที่มีประโยชน์มาก

การพัฒนาชนบทตามความหมายธนาคารโลกนั้นจะให้คำจำกัดความที่แคบกว่าคณะกรรมการศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทไทย ตามความเห็นของธนาคารโลก การพัฒนาชนบท คือ ยุทธวิธีที่กำหนดขึ้นเพื่อปรับปรุงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนโดยเฉพาะเจาะจงกลุ่มหนึ่ง ซึ่งก็ได้แก่คนยากจนในชนบทนั่นเอง (World Bank, ๑๙๗๕) จะเห็นได้ว่าคำจำกัดความของธนาคารโลกเป็นคำจำกัดความที่แคบและมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงคำว่าการเมือง

โดยเน้นเฉพาะการปรับปรุงชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ทั้งนี้เพราะธนาคารโลกนั้นถึงแม้จะทำงานในเชิงเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อทางการเมืองมาโดยตลอด นั่นก็คือ สนับสนุนการเมืองที่ดำรงอยู่ให้รักษาสถานภาพเดิมไว้เช่นที่ผ่านมาในอดีต และคงจะดำเนินต่อไปในอนาคต ถ้าหากธนาคารโลกไม่ต้องการสนับสนุนประเทศที่มีแนวคิดทางการเมืองที่ธนาคารโลกไม่ต้องการสนับสนุน ก็จะตัดความช่วยเหลือในด้านเงินกู้อย่างกะทันหัน ทำให้ประเทศนั้นมีปัญหาเศรษฐกิจในภาวะวิกฤต เป็นเหตุให้กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามใช้เป็นข้ออ้างในการล้มล้างรัฐบาลที่มีแนวความคิดทางการเมืองไม่สอดคล้องกับแนวคิดของธนาคารโลก เช่นกรณีของประเทศชิลี ในช่วงรัฐบาลอาเยนเดและกรณีของไทยหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และก่อน ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นต้น การพิจารณาเฉพาะเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่ยอมเข้ามาแตะต้องปัญหาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่คับแคบ และจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดในทางปฏิบัติภายหลัง ทันทีที่มีการพิจารณาปัญหาทางการเมืองในทางนิตินัย ถ้ารวมเอาประเด็นทางการเมืองประกอบการพิจารณาด้วย ธนาคารโลกจะไม่สามารถมีบทบาทอะไรได้ เนื่องจากบทบาทที่กำหนดไว้ตามลายลักษณ์อักษรของธนาคารโลกมีเพียงบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น ฉะนั้น คำจำกัดความในลักษณะดังกล่าวจึงพิจารณาจากแง่มุมของผลประโยชน์ของธนาคารโลกเอง แต่ที่อาจจะมีประโยชน์อยู่บ้างก็คือ การเน้นที่กลุ่มคนยากจนในชนบท การเน้นกลุ่มดังกล่าวทำให้เป้าหมายของการพัฒนาเด่นชัดกว่าการเน้นพื้นที่ เพราะในพื้นที่อาจจะมีทั้งคนยากจนและคนฐานะดี เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาชนบทจึงต้องเน้นคนยากจนเป็นหลัก

เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) นักเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาปัญหาการกระจายรายได้และงานพัฒนาชนบทอื่นมามาก ก็พยายามยึดหลักดังกล่าว คือ **ยึดเอาปัญหาของความยากจนของเกษตรกรในชนบทเป็นเป้าหมายของการพัฒนา** และเมื่อยึดเอาตัว**คนจน**เป็นหลัก คำถามต่อไปที่จะต้องตอบให้ได้ก็คือ **ใครคือคนจน** และโครงการต่าง ๆ ที่จะไปช่วยคนยากจนนั้นจะช่วยได้อย่างไร

สำหรับคำถามที่ว่าใครคือเกษตรกรที่ยากจน โฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (๒๕๒๓) ได้ให้คำตอบว่า คือ เกษตรกรที่ปลูกพืชครั้งเดียวด้วยน้ำฝนและเกษตรกรไร้ที่ทำกิน เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ได้ชี้ให้เห็นว่า การใช้ความยากจนของเกษตรกรโดยพิจารณาจากรายได้แต่เพียงอย่างเดียว อาจจะเป็นการมองปัญหาที่ค่อนข้างคับแคบ ทั้งที่น่าจะต้องพิจารณาถึงความยากจนทางสังคม การศึกษา และสาธารณสุขไปด้วย ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้ก็จะต้องพิจารณาถึงกลยุทธ์การต่อต้านความยากจนสมบูรณ์แบบ (integrated antipoverty strategies) อย่างไรก็ดี เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) มีความเห็นว่าจะต้องพิจารณาจากปัญหาที่ง่ายไปก่อน นั่นคือพิจารณาความยากจนจากความหมายในเชิงเศรษฐกิจ ซึ่งก็จะต้องพิจารณาจากรายได้เป็นสำคัญ เพื่อการทำความเข้าใจและวางนโยบายได้ง่ายขึ้น แต่ภายหลังจากแก้ปัญหาและวางนโยบายได้ดีแล้ว จะต้องขยายขอบเขตไปถึงความยากจนทางสังคมด้วย

เมื่อเริ่มต้นด้วยความยากจน จึงจำเป็นที่จะต้องอธิบายได้ว่า ความยากจนคืออะไร โดยเมธีได้ยกเอาคำนิยาม ๕ ประการของขวัญใจ สมิธ (๒๕๒๓)

๑. ความอัตคัดขัดสนทางเศรษฐกิจ (economic insufficiency)

๒. ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality)

๓. ความขาดแคลน (deprivation) คือ ขาดแคลนจากสภาพที่เคยมีเพียงพออยู่ก่อนแล้ว

๔. ความต้องพึ่งพา (dependency) หมายความว่า ถ้าอยู่ด้วยตัวเองไม่ได้ต้องพึ่งพาใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือรัฐ แล้วไม่สามารถจะมีชีวิตอยู่ได้

๕. ความเป็นต้นเหตุของปัญหาสังคม (diseconomics) คือ ความยากจนก่อให้เกิดปัญหาสังคม ถ้าไม่มีความยากจน ปัญหาสังคมที่เกิดจากความยากจนจะหมดไป

เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ได้เสนอว่า นักเศรษฐศาสตร์จะพิจารณาจากความหมายที่หนึ่ง คือ ความอัตคัดขัดสนในกรณีอาหารและสิ่งจำเป็นในการ

ดำรงชีวิตอื่นๆ เป็นหลัก ซึ่งในเรื่องดังกล่าว เมื่อต้องการจะกำหนดออกมาให้ชัดเจนจะต้องเป็นเรื่องเทคนิคของคำจำกัดความและการคำนวณ ซึ่งเริ่มจากงานของไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ (๒๕๑๘) ที่พยายามจะคำนวณหามาตรฐานเพื่อกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณาจากคุณค่าของสารอาหารแล้วทอนมาเป็นตัวอาหารที่มีสารอาหารนั้นๆ จากนั้นจึงคำนวณมาเป็นตัวเงิน เมื่อได้ค่าอาหารสำหรับการครองชีพต่ำสุดแล้วก็มาพิจารณาความจำเป็นด้านอื่น เช่น ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค เมื่อได้ค่าใช้จ่ายต่ำสุดแล้วก็ถือได้ว่าเป็นเส้นแห่งความยากจน (poverty line) ถ้าต่ำกว่านี้ก็แสดงว่าความอัตคัดได้เกิดขึ้นแล้ว ขวัญใจ สมิธ (๒๕๒๓) ใช้ทฤษฎีวงจรชีวิตของความจน (Life Cycle of Poverty Theory) เป็นเครื่องอธิบาย กล่าวคือ คนจนจะต้องการปัจจัยสี่เป็นหลักก่อน คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย แต่เมื่อได้ปัจจัยสี่แล้วก็จะเปลี่ยนแบบแผนของการบริโภค โดยที่เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น ความต้องการสินค้าที่จำเป็นจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงและจะหันไปบริโภคสินค้าอื่นเพิ่มขึ้น ตรงจุดที่มีการเปลี่ยนนี้ คือ จุดที่แบ่งระหว่างความยากจนและไม่ยากจน

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ (๒๕๑๘) ใช้วิธีค่อนข้างจะง่ายแต่ก็ได้ผลดีเช่นกัน คือ หาจุดบริโภคของครอบครัวโดยเฉลี่ย (C) และรายได้ของครอบครัวโดยเฉลี่ย (Y) จุดที่รายได้เฉลี่ยเท่ากับการบริโภคเฉลี่ย C = Y หรือ Y - C = ๐ ค่ารายได้ดังกล่าวคือเส้นความยากจนขั้นสูง ส่วนความยากจนขั้นต่ำนั้นคือ รายได้ที่มีเพียงพอที่จะซื้ออาหารมาบริโภคเท่านั้น

เพื่อจะวิเคราะห์ความจนให้ถึงที่สุด เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ได้ยกตัวอย่างของการศึกษาความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเมธีได้ยกตัวเลขรายได้ของครอบครัวชนบทของภาคต่างๆ ในปี ๒๕๑๘/๑๙ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า รายได้ต่อครัวเรือนชนบทอีสานนั้นอยู่ที่ระดับ ๑๕,๖๓๖ บาท โดยที่มีขนาดสมาชิกครอบครัว ๖ คน ส่วนภาคกลางนั้นมีสมาชิก ๕.๓ คน ในขณะที่รายได้ต่อครัวเรือน ๒๔,๔๓๒ บาทต่อปี ซึ่งทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัว

ของคนชนบทในภาคอีสานเท่ากับ ๒,๖๑๕ ต่อปี ในขณะที่ภาคกลางเท่ากับ ๔,๖๑๙ บาทต่อปี ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ คนยากจนในชนบทอีสาน ระหว่างปี ๒๕๑๑/๑๒ - ๒๕๑๘/๑๙ ความยากจนดังกล่าวเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ร้อยละ ๒๐ ของคนจนที่จนที่สุด โดยมีรายได้รวมกันร้อยละ ๑๑.๔ ของรายได้ทั้งหมดในปี ๒๕๑๑/๑๒ มีรายได้ลดลงหลือเพียงร้อยละ ๑๐.๕ ในปี ๒๕๑๘/๑๙ และถ้าหากจะพิจารณาถึงกลุ่มที่ยากจน ปรากฏว่า ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กลุ่มที่ยากจนที่สุดมีถึงร้อยละ ๔๓.๓ ของครอบครัวทั้งหมดในช่วงเวลาดังกล่าว และมักมีขนาดของครอบครัวที่ใหญ่ คือ ๖.๘ คน ขณะที่ครอบครัวที่มีฐานะดีมีขนาดครอบครัว ๔.๗ คน ในช่วงที่มีการศึกษาดังกล่าว คนจนในชนบทอีสานส่วนใหญ่ยังมีที่ดินของตัวเอง ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินส่วนใหญ่มีคุณภาพต่ำและไม่มีราคา

เพื่อที่จะให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้มีการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรายได้ในภาคอีสานด้วยกัน โดยนำเอาอำเภอที่ยากจนและอำเภอที่ไม่ยากจนมาเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้ได้ยึดเอาตัวเลขร้อยละ ๔๓ ของครอบครัวที่ยากจนเป็นเกณฑ์ อำเภอใดมีครอบครัวที่ยากจนต่ำกว่าร้อยละ ๔๓ ถือว่าเป็นอำเภอที่ไม่ยากจน และถ้าสูงกว่าตัวเลขนี้ก็ถือว่าเป็นอำเภอที่ยากจน ในอำเภอที่ไม่ยากจน รายได้ต่อครัวเรือนจะเท่ากับ ๑,๖๓๔.๖ บาท ในขณะที่อำเภอที่ยากจนรายได้ต่อครัวเรือนจะเท่ากับ ๑,๑๑๙.๑ บาท เนื่องจากข้าวเป็นพืชหลักที่ชาวชนบทจะต้องปลูกเพื่อการบริโภค อำเภอที่ไม่ยากจนคืออำเภอที่มีผลผลิตอย่างอื่น เช่น ข้าวโพดและปอ จำหน่าย

ในแง่ของการถือครองที่ดิน ผู้ที่ยากจนจะมีที่ดินระหว่าง ๙-๑๖ ไร่ ในขณะที่ผู้ไม่ยากจนมีที่ดินเกิน ๓๐ ไร่ขึ้นไป ดังนั้นกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องได้รับการพัฒนา คือ กลุ่มที่มีที่ดินระหว่าง ๑๐-๒๔ ไร่เป็นหลัก ถ้าพิจารณาจากพืชผลที่ปลูก ผู้ที่มีความสามารถปลูกพืชไร่เสริมการปลูกข้าว เช่น ข้าวโพด หรือปอ และมันสำปะหลัง จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า ในลักษณะดังกล่าว ครอบครัวที่มีฐานะดีจะมีสัดส่วนการขายผลผลิตของตน

สูงกว่า ในขณะที่คนจนขายผลผลิตของตนร้อยละ ๒๑.๘ ของผลผลิตทั้งหมด ผู้ที่มีฐานะดีจะได้รายได้จากการขายผลผลิตประมาณร้อยละ ๕๘.๗ ถิ่นที่ตั้งก็มีความสัมพันธ์กับความยากจน จากการศึกษาของธนาคารโลก (๑๙๘๐) พบว่าแถบของความยากจนของอีสาน (poverty belt) นั้นคือ จังหวัดสกลนคร กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม สุรินทร์ ศรีสะเกษ และตะวันออกของบุรีรัมย์ ซึ่งเป็นแถบที่แห้งแล้งที่สุดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเป็นแถบที่มีดินด้อยคุณภาพมาก

หลักการแก้ปัญหาความยากจนในอดีต

เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ได้เสนอว่า การแก้ปัญหาที่ยอมรับได้โดยทั่วไปนั้นควรจะพูดถึงหลักการแก้ไขปัญหาความยากจนจากโครงสร้างปัจจุบัน โดยอธิบายว่า ถ้าหากจะมีการชี้ว่าสาเหตุของปัญหามาจากปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเอารัดเอาเปรียบ ทางแก้ก็จะมีเพียงประการเดียว นั่นคือ การเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ ซึ่งมักจะยอมรับกันไม่ได้ การใช้เหตุผลดังกล่าวมาอธิบายก็นับว่ารับฟังได้ แต่ข้ออ่อนในการวิเคราะห์ของเมธี ครองแก้ว นั้น คือ การขาดมิติทางประวัติศาสตร์ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สาเหตุของความยากจน ซึ่งในบทที่แล้วได้ชี้ให้เห็นชัดว่า สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งของความยากจนในชนบทไทยนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากชาวชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาของไทยไม่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองมาโดยตลอด ดังนั้น จุดนี้จึงเป็นจุดหนึ่งที่สำคัญที่คณะทำงานศึกษานโยบายพัฒนาชนบทไทยได้เน้นก็คือ การมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองกับชุมชนภายนอกสังคมชนบท ซึ่งเมธี ครองแก้ว ได้มองข้ามประเด็นนี้ เพราะไปเจาะลึกศึกษาลักษณะของความยากจน ซึ่งก็ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของความยากจนอย่างละเอียด แต่มิได้เจาะลึกถึงสาเหตุของความยากจนจริง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากจนที่เป็นผลจากการวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยมุ่งไปที่ตัว

ความยากจนโดยตรง โดยที่เมธีได้ให้เหตุผลของการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวว่า อาจจะมีผลในการเปลี่ยนในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปก็ได้ แต่ในความเป็นจริงปัญหานี้อาจจะแก้ไม่ได้ตามวิธีการของเมธีเลยก็ได้ เพราะปัญหาดังกล่าวมิใช่ปัญหาทางเทคนิค หรือเป็นปัญหาที่รัฐมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะแก้ไข แต่ไม่ทราบว่าจะแก้อย่างไร ในความเป็นจริงปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องของอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองของชนชั้นปกครองที่มีอยู่ในขณะนั้นตลอดเวลา

ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากวิเคราะห์ได้ว่า การไม่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น เป็นสาเหตุของปัญหาความยากจนในชนบท ทางแก้ก็คือ จะต้องเพิ่มอำนาจต่อรองดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจต่อรองในทางการเมือง ซึ่งก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนการเมืองแต่อย่างไร เพียงแต่เพิ่มระดับของความเป็นประชาธิปไตยให้สูงขึ้น ซึ่งปกติรัฐบาลทุกรัฐบาลก็มักจะเรียกร้องให้มี แต่มิได้มีความพยายามอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ การเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตยก็คือ การลดอำนาจการควบคุมจากศูนย์กลางและเพิ่มอำนาจในการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาวิธีคิดของผู้เสนอความเห็นมากกว่าเป็นปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจริง ๆ อย่างไรก็ตาม การชูประเด็นปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจและพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการทำให้ปัญหาทางการเมืองเปลี่ยนประเด็นกลายเป็นปัญหาทางเทคนิค ซึ่งมีผลประโยชน์ทางการเมืองแก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่แสดงถึงความห่วงใยต่อผู้ที่ยากจนที่สุดของประเทศ โดยที่ความคิดของเมธี ครองแก้ว ก็สนองแนวทางดังกล่าว การเสนอความเห็นในลักษณะนี้ทำให้ไม่สามารถพิจารณาปัญหาความยากจนในชนบทในมิติทางการเมืองที่แหลมคมพอ เนื่องจากขาดมิติในทางประวัติศาสตร์ดังกล่าว ถ้าหากจะพิจารณาในแง่มุมที่กว้างมากขึ้น ควรจะพิจารณาจากข้อเสนอ ๘ ประการ ของคณะผู้ทำงานศึกษานโยบายพัฒนาชนบทของคณะ

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเสนอเป็นหลักกว้าง ๆ มิได้ลงไปในรายละเอียด แต่ยังอาจมีความถูกต้องอยู่จนถึงปัจจุบัน

หลักการและสาระสำคัญของแนวทางในการพัฒนา โดยคณะผู้ทำงานศึกษานโยบายพัฒนาชนบท

สิ่งที่ควรทำ	สิ่งที่ไม่ควรทำ
ก. จะต้องเพิ่มความพยายามในการขยายขอบเขตการพัฒนาให้ครอบคลุมถึงชนบททั่วไป	ก. ไม่ควรทำโครงการทดลองเพียงบางท้องที่เท่านั้น
ข. จะต้องจัดการพัฒนาโดยยึดข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก	ข. ไม่ควรทำการพัฒนาโดยอาศัยแม่แบบซึ่งกำหนดขึ้นโดยตรงจากส่วนกลางแต่เพียงด้านเดียว
ค. ในการพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ	ค. ไม่ควรทำการพัฒนาโดยคำนึงถึงพื้นที่ที่มีแนวในการเพิ่มผลผลิตเป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียวเช่นในปัจจุบัน
ง. ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาชนบทจะต้องมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิตชาวชนบท	ง. ยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งอาศัยทรัพยากรชนบท เพื่อเร่งความเจริญเติบโตของประเทศ และแก้ปัญหาส่วนรวม เช่น ปัญหาดุลชำระเงินนั้น

สิ่งที่ควรทำ	สิ่งที่ไม่ควรทำ
	ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาชนบท
จ. บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบท ควรเป็นการกระตุ้นให้ชาวชนบทเข้าใจปัญหาและเพิ่มพูนสติปัญญาความสามารถในการต่อสู้ปัญหาด้วยตนเองอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น	จ. ไม่ควรเข้าไปโอบอุ้มหรือมุ่งเข้าไปพัฒนาแทนชาวชนบท
ฉ. เงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาชนบทที่ถาวร คือ การมีส่วนร่วมของชาวชนบทในการต่อสู้กับปัญหาของตน	ฉ. ไม่ควรขยายโครงการระดับพื้นที่ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติ
ช. ในระยะสั้นรัฐควรเตรียมปูพื้นฐานเพื่อให้มีการกระจายความสามารถในการพัฒนาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อจุดมุ่งหมายให้ชนบทสามารถเติบโตได้ด้วยความสามารถของตนเองในที่สุด	ช. ไม่ควรทำโครงการพัฒนาโดยมิได้คำนึงถึงการเพิ่มระดับความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น
ซ. ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจะต้องวัดจากความสามารถในการพึ่งตนเองของชาวชนบทเป็นสำคัญ	ซ. ไม่ควรวัดความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจากการเพิ่มรายได้แต่อย่างเดียวเช่นปัจจุบัน

ที่มา : สรุปผลการประชุมของคณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบท ครั้งที่ ๒/๒๕๒๓ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๒๓

จุดสำคัญที่ควรจะเน้นจากข้อเสนอดังกล่าวก็คือ ข้อ จ. และข้อ ช. คือ บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทควรเป็นการกระตุ้นให้ชาวชนบทเข้าใจปัญหา และเพิ่มพูนสติปัญญาความสามารถในการต่อสู้ปัญหาด้วยตนเองอย่างเข้มแข็ง จุดที่ควรจะเน้นเป็นพิเศษ คือ การเพิ่มพูนสติปัญญาและความสามารถในการต่อสู้ปัญหา เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ๆ ของการพัฒนาชนบทก็เนื่องจากชาวชนบทไม่สามารถเข้าใจปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนได้ ดังนั้น การแก้ปัญหาได้จึงจะต้องเริ่มจาก**ปัญญา** อีกจุดหนึ่งซึ่งเป็นข้อเสนอที่ดีคือข้อ ช. ในระยะสั้น รัฐควรเตรียมปูพื้นฐานเพื่อให้มีการกระจายความสามารถในการพัฒนาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อจุดมุ่งหมายให้ชนบทสามารถเติบโตได้ด้วยความสามารถของตนเองในที่สุด คำสำคัญที่ควรเน้นในข้อนี้คือ **การกระจายความสามารถในการพัฒนา**

ข้ออ่อนของข้อเสนอดังกล่าวก็คือ ไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจนเพื่อจะปฏิบัติได้เหมือนข้อเสนอ ให้มีการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานด้วยตนเองขององค์การท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐก็คงไม่พร้อมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ดังที่ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์ (๒๕๒๒) ได้เคยชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของการพัฒนาชนบทก็คือ การลดอำนาจและบทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวอย่างน้อยก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเข้าใจปัญหาในแง่มุมที่กว้าง และความพยายามในการแก้ปัญหาของคณะทำงานดังกล่าว

ส่วนข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบทนั้น เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวแปรห้าตัวในเชิงความสัมพันธ์คณิตศาสตร์ที่สามารถเข้าใจได้ง่าย คือ

$$\left(\frac{YAP}{N} + \bar{G}t\right) \geqslant \left(\frac{YAP}{N} + \bar{G}\right) \min$$

Y = รายได้ ผลผลิตต่อหน่วย
A = เนื้อที่ใช้เพาะปลูก
P = ราคาผลผลิตที่ได้รับ
N = ขนาดของครอบครัว
G = การใช้บริการเพื่อเพิ่มพูนรายได้แก่เกษตรกรโดยรัฐ
t = คือ ณ เวลาจุดใดจุดหนึ่ง

ซึ่งถ้าจะเขียนให้ถูกต้องน่าจะเขียนว่า

$$\left(\frac{YAP}{N} + \bar{G}\right)t \geq \left(\frac{YAP}{N} + \bar{G}\right) \min$$

กล่าวคือ รายได้ต่อหัวของประชากรในชนบท ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง จะต้องสูงกว่ารายได้ต่อหัวขั้นต่ำของประชากรที่กำหนด หรือเส้นความยากจน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง

ดังนั้น ตามความสัมพันธ์ดังกล่าว การเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบทจะประกอบด้วย การเพิ่มผลผลิตต่อหัว (Y) การเพิ่มเนื้อที่ในการเพาะปลูกหรือประสิทธิภาพในการใช้เนื้อที่เพาะปลูก โดยการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกให้มากขึ้น (A) เพิ่มราคาผลผลิต (P) ลดขนาดของครอบครัว (N) และเพิ่มบริการที่เพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบทโดยรัฐ (G) โดยที่เมธี ครองแก้ว ได้วางน้ำหนักความสำคัญของตัวแปร คือ Y, A, P, N และ G ตามลำดับ

การวางน้ำหนักดังกล่าวได้รับการวิจารณ์จากสุมาลี บิตยานนท์ (๒๕๒๔) มาก โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับราคา (P) สุมาลีเห็นว่าน่าจะให้ความสำคัญกับตัว (P) คือ อำนาจในการต่อรองเรื่องราคามากที่สุด เพราะราคาจะเป็นตัวกำหนดอย่างมากต่อรายได้ของชาวชนบท ซึ่งข้อนี้ก็ตรงกับแนววิเคราะห์ในบทที่สองที่ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของชาวนาในอดีตนั้นเกิดจากการที่ชาวนาถูกขูดรีดส่วนเกินอันเนื่องจากการกดราคาของผลผลิตอันเป็นนโยบายที่จงใจของรัฐบาลตลอด

ระยะเวลา ๔๐ ปี หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ฉะนั้นเรื่องราคาจึงเป็นปัจจัยสำคัญ เมื่อแก้ปัญหาการถูกเอารัดเอาเปรียบด้านราคาแล้ว จึงควรจะพิจารณาถึงการเพิ่มผลผลิตและเนื้อที่เพาะปลูก การถูกเอารัดเอาเปรียบด้านราคาในอดีตนั้น ส่วนสำคัญก็เพราะชาวนาขาดอำนาจต่อรองทางการเมือง ซึ่งก็มีผลทำให้ขาดอำนาจต่อรองในทางเศรษฐกิจไปด้วย ดังนั้นข้อเสนอของคณะทำงานศึกษานโยบายการพัฒนาชนบทของไทย ที่เสนอให้เพิ่มอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นข้อเสนอที่น่าจะให้ความสำคัญมากที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้าการพัฒนาชนบทในตัวของมันเองเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ชาวชนบทเองจำเป็นจะต้องมีส่วนร่วมที่สำคัญในกระบวนการดังกล่าวเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงมีลักษณะต่อเนื่องตลอดไป ซึ่งตรงกับข้อเสนอในข้อ ฉ. ของคณะทำงานดังกล่าว แต่การเสนอทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วเป็นการเสนอในลักษณะ**ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ** โดยเฉพาะข้อเสนอของเมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ซึ่งค่อนข้างจะเป็นสูตรสำเร็จแบบง่าย ๆ และตรงไปตรงมา ในความเป็นจริงปัญหาในชนบทสลับซับซ้อนกว่านั้น และที่สำคัญคือ ทำอย่างไรถึงจะให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของงานพัฒนาชนบท ดังที่จะกล่าวต่อไป

การมีส่วนร่วมการพัฒนาในระดับต่าง ๆ จะเป็นไปได้อย่างไร

การมีส่วนร่วม อาจจะเริ่มต้นง่าย ๆ จากความหมาย **การพัฒนามาจากข้างล่าง** แทนวิธีการพัฒนาจาก **นโยบายเบื้องบน** จุดที่เริ่มต้นที่ง่าย ๆ ก่อนที่จะพิจารณาลงไปถึงระดับตัวบุคคล ก็คือ การกระจายอำนาจของการวางแผนจากส่วนกลางไปเป็น **การวางแผนส่วนภูมิภาค** ซึ่งต้องอาศัยแนวความคิดของการพัฒนามาจากข้างล่างนั่นเอง ที่มีการเรียกร้องเช่นนี้ เพราะในอดีตนั้นการวางแผนส่วนภูมิภาคเป็นการวางแผนจากข้างบนลงล่างเพื่อให้เกิดขั้วของความเจริญเติบโต (growth pole) ซึ่งผูกติดอยู่กับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ใช้การ

พัฒนาอุตสาหกรรมในเมืองเป็นฐาน ผลที่ตามมาก็คือ การล้าหลังของภาคชนบท การหมดไปของที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับรายได้ในภาคเกษตรมีจำกัด เนื่องจากการถูกกดราคาสินค้าเกษตรในอดีต มีผลทำให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าถึงทางตัน เพราะความจำกัดของตลาดภายในประเทศ ในขณะเดียวกัน การกีดกันสินค้าเข้าจากประเทศพัฒนาแล้วอย่างต่อเนื่องในอดีต มีผลทำให้เท่าที่ผ่านมาก่อนถึงยุคการค้าเสรีในทศวรรษ ๑๙๙๐ อุตสาหกรรมส่งออกมีอนาคตที่ไม่สดใสนัก ถึงกระนั้นก็ตามภายหลังยุคการค้าเสรีที่สินค้าส่งออกเริ่มมีอนาคตที่สดใสมากขึ้นกว่าเดิม ก็คงมีความจำเป็นที่ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้จะต้องกลับมาให้ความสนใจแก่การพัฒนาการเกษตร ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาชนบท ปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ ทำอย่างไรถึงจะทำให้การพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทมีฐานของการมีส่วนร่วมที่กว้างมากขึ้น และสามารถช่วยให้เห็นลู่ทางในการพัฒนาจากสถานการณ์ภายใน เพื่อก่อให้เกิดความเชื่อมโยงภายในระหว่างเศรษฐกิจภาคเมืองและชนบท ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาปัญหาจากแง่มุมของ**ความยุติธรรม** ภายหลังจากที่การพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างเดียวไม่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม มีความจำเป็นต้องพูดถึง**ทางเลือกอย่างอื่นในการพัฒนาความจำเป็นพื้นฐาน** และ **การพัฒนาแบบพึ่งตัวเอง** (Douglass, ๑๙๗๙) ทั้งนี้เนื่องจากได้พบสถานการณ์อย่างที่เมธี ครองแก้ว (๒๕๒๔) ได้ชี้ให้เห็นว่า มีคนจำนวนมากต้องมีชีวิตอยู่ต่ำกว่าความจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตอยู่ได้ โดยที่ไม่มีความมั่นใจเกี่ยวกับสถานภาพของการมีงานทำตลอดไป จึงมีคำถามกันมากมายว่า การพัฒนานั้นเพื่อใครและใครควรจะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาดังกล่าว การขยายตัวทางเศรษฐกิจในความหมายดังกล่าวจึงน่าจะเป็นเพียงผลพลอยได้ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่าเป็นเหตุผลสำคัญของการพัฒนา

ในลักษณะดังกล่าว ผู้ที่มีความสนใจในด้านทฤษฎีและการปฏิบัติทางด้านการกระจายการวางแผนและการวางแผนภูมิภาค เช่น Friedmann และ

Douglass (๑๙๗๕), Friedman และ Weaver (๑๙๗๘) จึงได้เสนอให้มีการตั้งหน่วยพัฒนาหน่วยย่อยที่มีทั้งเมืองและเขตเกษตรกรรม อย่างเช่นหน่วยระดับอำเภอ ซึ่งมีทั้งเมืองและเขตเกษตรกรรมรอบ ๆ พื้นที่เมือง เป็นหน่วยที่มีอำนาจในทางการเมือง เพื่อเป็นรูปแบบของการแก้ไขปัญหาสภาพวิกฤตอันเนื่องมาจากการพัฒนา และช่วยให้การพัฒนาสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่น นักวิชาการอีกจำนวนหนึ่ง เช่น Salih และ Lo (๑๙๗๙) ก็เสนอวิธีให้ดำเนินการสวนทางกับการพัฒนาที่เคยทำมาในอดีต (polarization reversal) กล่าวคือ การเลือกตัดความสัมพันธ์ระหว่างชนบทกับเมือง เพื่อที่จะลดการดูดซับส่วนเกินและทุนออกไปจากชนบท พร้อมทั้งให้มีการปกป้องการเกษตรที่ยังพึ่งตัวเองไม่ได้ (infant agriculture) ในลักษณะที่เคยมีการปกป้องอุตสาหกรรมที่พึ่งตัวเองไม่ได้ (infant industry) มาก่อน หรือในกรณีของ Taylor (๑๙๗๘) ก็ได้มีการเสนอให้มีการลงทุนตามเมืองเล็ก ๆ ที่อยู่ไกล เพื่อให้เมืองเหล่านี้ได้ทำหน้าที่เป็นศูนย์การย่อย การรวมตัวกันเพื่อการพัฒนาของหมู่บ้านและการพัฒนาชนบท ข้อเสนอเหล่านี้รวมทั้งข้อเสนอของการพัฒนาชนบทอย่างสมบูรณ์แบบ (integrated rural development) มีตรรกะอย่างเดียวกันก็คือ เพื่อที่จะทำงานพัฒนาในลักษณะต่าง ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น มีการจัดการประสานงานการใช้ทรัพยากร เพื่อจะให้ทุนนั้นยังคงอยู่เพื่อการลงทุนในท้องถิ่น และป้องกันภาคเศรษฐกิจบางภาคในชนบทจากการครอบงำตลอดจนการแข่งขันจากภายนอก ทำให้การผลิตและการกระจายผลผลิตตอบสนองความต้องการของชนบทเช่นเดียวกันกับเมืองและประชาคมที่อาศัยอยู่ในชุมชนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเผชิญหน้ากับประเด็นเรื่องการลดอำนาจวางแผนและเศรษฐกิจจากส่วนกลางมาสู่หน่วยพัฒนาในระดับท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้พยายามเผชิญหน้ากับมิติทางสังคมของนโยบายพัฒนาภูมิภาคและการรวมตัวของภูมิภาค การมองข้ามมิติทางสังคมอาจจะก่อให้เกิดอันตราย คือ การลดอำนาจจากส่วนกลางอาจจะไม่ได้เพิ่มอำนาจให้แก่

ประชาชนในท้องถิ่น แต่กลับไปเพิ่มอำนาจให้ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น และเมื่อเป็นเช่นนี้ นโยบายการพัฒนาในระดับภูมิภาคท้องถิ่นก็ยังคงไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการในประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้น ผลที่เกิดขึ้นในประเทศช่วงประมาณต้นพุทธทศวรรษ ๒๕๒๐ ก็ปรากฏว่า ความพยายามในการรวบรวมชาวบ้านเพื่อที่จะดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจากข้างล่างประสบความล้มเหลว เนื่องจากไม่มีการปฏิรูปทางการเมืองและสังคมอย่างแท้จริง การปฏิรูปดังกล่าวจำเป็นจะต้องเกิดขึ้นก่อนการขยายผลทางเศรษฐกิจ การพัฒนาในลักษณะที่ไม่มีการปฏิรูปการเมืองและสังคมดังกล่าว เป็นผลให้ชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวชนบทส่วนใหญ่กลับเลวลง

ดังนั้น เมื่อมาศึกษาในกรณีของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากขบวนการที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมไปพร้อม ๆ กับการพิจารณาปัญหาอันเกิดจากการกระจายอำนาจเศรษฐกิจและการเมืองในระดับรองลงมาจากระดับชาติ บนพื้นฐานของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยพิจารณาจากหน้าที่ของการพัฒนาท้องถิ่น จากลักษณะการแยกส่วนขององค์กร ประการแรกในการพิจารณาถึงมิติทางสังคมดังกล่าว มีความเหมาะสมที่จะให้กรณีของภาคกลางมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อจะแสดงให้เห็นว่า การรวมเอาเศรษฐกิจของท้องถิ่นเข้าสู่เศรษฐกิจระดับชาติและนานาชาติ มีผลทำให้ชุมชนขาดความสามารถในการควบคุมการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาของตนเอง ประการที่สอง กระบวนการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ได้ก่อให้กลุ่มที่มีอำนาจทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจต่างกันสองกลุ่ม ความแตกต่างกันของทั้งสองกลุ่มอย่างต่อเนื่องทำให้เห็นความจำกัดของการพัฒนาในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งการกระจายผลผลิตที่ไม่เป็นธรรมอย่างชัดเจน

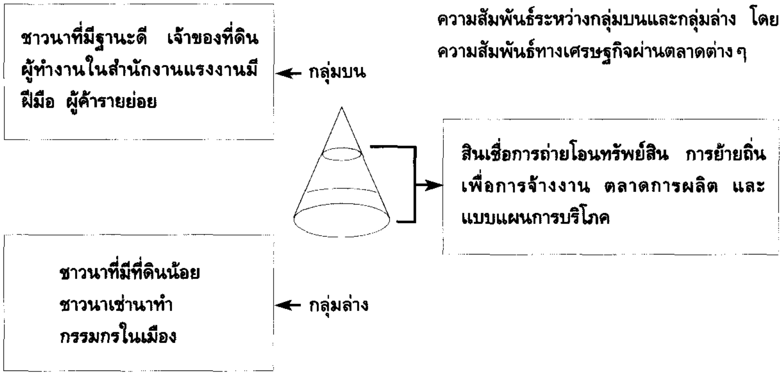
การแตกสลายของชีวิตชุมชนในภาคกลางเป็นผลจากการรุกคืบของทุนนิยมเข้าไปในชนบทอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่หลังจากสนธิสัญญาบาวริ่งเป็นต้นมา ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในตอนต้น ปัญหาในภาคกลางมีมากกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศ เนื่องจากพื้นที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การปลูกข้าวและอยู่ใกล้

ศูนย์กลางอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม จุดแรกของปัญหามักเริ่มขึ้นเมื่อที่ดินนั้นได้กลายมาเป็นสินค้าที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ ปัญหาการเช่าที่ดินและการไม่มีที่ทำกินจึงปรากฏชัดขึ้น การช่วยเหลือกันในลักษณะลงแขกเปลี่ยนรูปเป็นการจ้างแรงงาน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวเกิดพร้อมไปกับการปฏิรูประบบราชการในสมัยพระจุลจอมเกล้า ซึ่งมีผลทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง จุดนี้ที่พัฒนามาสู่สถานการณ์ที่ทำให้ข้าราชการ ทหาร และนักธุรกิจ มีอำนาจทางการเมืองและการวางแผนพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกือบไม่เหลือร่องรอยขององค์กรปกครองท้องถิ่นเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลาง Neher ได้กล่าวไว้ในปี ๒๕๑๘ ว่า

> **ในภาคกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสังคมในหมู่บ้านกับระบบการบริหารมีน้อยมาก ร่องรอยการปกครองตนเองอย่างมีเอกภาพในหมู่บ้านส่วนใหญ่ในภาคกลางได้หายไปเกือบสิ้นเชิง**

ในทางสังคมได้มีการแบ่งกันเป็นกลุ่มสองกลุ่ม มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะเรียกว่า **กลุ่มบน** และ **กลุ่มล่าง** โดยที่แต่ละกลุ่มมีโอกาสในการผลิต ตลาด แรงงาน และการจัดสรรทางสถาบันแตกต่างกัน มีผลทำให้ความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจและสวัสดิการต่าง ๆ มีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าในแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะเป็นเอกภาพทางชนชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มล่าง ข้อนี้เองเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้กลุ่มนี้ดำรงอยู่ต่อไปอย่างถาวร ในขณะเดียวกันก็มิได้หมายความว่าทั้งสองกลุ่มนั้นมีลักษณะแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ในลักษณะที่อธิบายโดยทฤษฎีทวิลักษณ์ แต่ทั้งสองกลุ่มมีความสัมพันธ์กันโดยจุดเชื่อมในตลาดสินเชื่อ การถ่ายโอนทรัพย์สิน การจ้างงานตามฤดูกาล หรือการจ้างงานถาวรโดยการย้ายถิ่น ตลาดการผลิต และแบบแผนการบริโภค แต่การแบ่งแยกกันระหว่างสองกลุ่มนี้ พิจารณาได้จากการเพิ่มขึ้นของทุน รายได้ และสวัสดิการในกลุ่มบน และการดำรงอยู่ของสภาพพออยู่รอดแต่ละวัน หรือแม้กระทั่งการลดลงของ

ภาพที่ ๑๑
ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มบนและกลุ่มล่าง



สวัสดิการของกลุ่มล่าง

กลุ่มบนประกอบขึ้นด้วยชาวนาที่มีที่ดินที่สามารถผลิตส่วนเกินเพื่อตลาดในขนาดการผลิตที่สามารถสะสมทุนเพิ่มขึ้นได้ เจ้าที่ดินในภาคกลางซึ่งมากกว่าหนึ่งในสี่เป็นเจ้าที่ดินที่ไม่ได้ประกอบการเกษตรเอง ส่วนในเมืองก็ประกอบด้วยผู้ที่ทำงานในสำนักงาน แรงงานมีฝีมือ ผู้ค้ารายย่อยในภาคที่ไม่เป็นทางการ ในกรณีของกลุ่มแรกในชนบทเช่นนั้น ถึงแม้การพัฒนาจะมีความลำเอียงเพื่อผลประโยชน์ของคนในเมือง แต่การถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลางทำให้ได้ผลประโยชน์จากการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของส่วนกลางในท้องถิ่น ส่วนกลุ่มล่างนั้นประกอบด้วยชาวนาที่มีที่ดินน้อยหรือเช่านา ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนกรรมกรรับจ้างในเมือง การที่ภูมิภาคถูกผนวกเข้าสู่ศูนย์กลางทำให้กลุ่มนี้สูญเสียอำนาจทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ การสูญเสียอำนาจทางการเมืองเกิดจากการหมดโอกาสในการปกครองตนเอง การสูญเสียอำนาจในทางเศรษฐกิจเกิดจากความสามารถใน

การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตลดลง การเปลี่ยนอาชีพทำได้ยากขึ้น สำหรับผู้ที่ย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมือง ค่าจ้างถูกตรึงให้อยู่ในระดับต่ำ ช่องว่างระหว่างรายได้เพิ่มมากขึ้น และการได้ปัจจัยพื้นฐานเพื่อการครองชีพยังอยู่ในระดับต่ำ การสูญเสียที่ดินในภาคกลางมีอย่างต่อเนื่องโดยตลอด ถึงแม้พื้นที่ขนาดเล็กจะทำการผลิตให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ แต่มีปัญหาการได้สินเชื่อในระบบ และการเสียโอกาสในการใช้น้ำในพื้นที่ขนาดใหญ่ เนื่องจากโครงการชลประทาน ราคาผลผลิตต่ำต้นทุนการผลิตสูง ในปัจจุบันการสูญเสียที่ดินยิ่งเพิ่มขึ้นอีก เนื่องจากการขยายตัวของเมืองออกไปจากกรุงเทพฯสู่ภาคกลางและการขยายโรงงานอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาคนี้

การที่กลุ่มทั้งสองกลุ่มนั้นมีความแตกต่างกันมากขึ้น ส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะตลาดแรงงานที่เชื่อมอยู่นั้นมีโครงสร้างที่ชัดเจน (highly structure) จากการศึกษาพบว่า แม้คนงานจะอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองนานถึง ๑๕ ปี ก็ไม่สามารถขยับพ้นจากสภาพแรงงานไร้ฝีมือไปได้ (Tirasawat, ๑๙๗๗) และสำหรับชาวสลัม ถึงแม้ว่าทุกคนในนั้นจะพยายามทำงานหารายได้ แต่ก็ยังมีสภาพขาดสารอาหาร

ลักษณะการแบ่งแยกทั้งสองกลุ่มนั้นเป็นผลจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตเป็นสำคัญ ดังที่ได้พิจารณามาแล้วในตอนต้น รวมทั้งการเก็บภาษีที่รุนแรงจากชาวนา ดังที่อธิบายแล้วโดยละเอียดเช่นกัน ถึงแม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ จะมีการขยายการพัฒนาออกไปยังภูมิภาค ๙ แห่ง คือ เชียงใหม่ ลำปาง นครราชสีมา ขอนแก่น อุบลราชธานี ชลบุรี ระยอง หาดใหญ่ นครศรีธรรมราช แต่ในปัจจุบันก็เห็นแล้วว่า ถึงแม้จะมีการกระจายความเจริญออกไปในภูมิภาคมากขึ้น แต่ปัญหาความแตกต่างของสองกลุ่มชนที่กล่าวข้างต้นมิได้ลดน้อยลง สาเหตุสำคัญเกิดจากการกระจุกตัวของอำนาจบริหารและอำนาจทางการเมืองอยู่ที่ส่วนกลางเหมือนเดิม เป็นผลให้การกระจายอำนาจเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น ยิ่งมีการขยายตัวของความเจริญในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลกลางในกรุงเทพฯ

จะยิ่งไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกิดจากการไม่ร่วมมือประสานงานอย่างเป็นระบบจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางของรัฐด้วย ที่สำคัญที่สุดก็คือ การวางแผนในลักษณะดังกล่าวยังมีลักษณะโน้มเอียงไปในการพัฒนาเมืองมากกว่าชนบท ดังนั้นปัญหาจริง ๆ ที่ควรจะได้รับการแก้ไขโดยด่วนก็คือ การที่ให้ท้องถิ่นมีอำนาจทางการเมืองของตนเองและลดอำนาจจากส่วนกลาง

การพัฒนาภูมิภาคของไทยได้เริ่มก่อรูปขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ ๔ นั้น อย่างไรก็ตาม การวางแผนพัฒนาภูมิภาคในแผนนี้ เนื่องจากยังเน้นการสร้างขั้วของการเจริญเติบโต (growth pole) ดังนั้น แผนดังกล่าวจึงมีลักษณะของการวางผังเมืองในภูมิภาคมากกว่าการพัฒนาภูมิภาคอย่างแท้จริง

การที่จะก่อให้เกิดขบวนการวางแผนจากข้างล่างได้อย่างจริงจังนั้น จึงต้องมีการปฏิรูปสถาบันทางการเมืองและสังคม การเข้ามามีบทบาททางการเมืองและเศรษฐกิจของกลุ่มล่างซึ่งด้อยพัฒนา สิ่งที่รัฐได้พยายามทำในอดีตคือ การจัดหาสินเชื่อราคาถูกให้แก่เกษตรกร ซึ่งจำเป็นมากสำหรับภาคกลางเพราะระบบทุนได้เข้าไปครอบคลุมไว้หมดแล้ว หน่วยงานที่ทำหน้าที่ได้ผลพอสมควรในเรื่องนี้ในปัจจุบันก็คือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร แต่ก็ยังไม่มีตัวเลขที่แน่ชัดว่า ชาวนาที่เช่าที่ทำกินและผู้ที่ไม่มีที่ดินจะมีโอกาสได้รับสินเชื่อราคาถูกบ้างหรือไม่ ในขณะเดียวกันการมีแหล่งสินเชื่อในระบบที่มีราคาถูกในชนบท เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็มีส่วนทำให้ผู้ที่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจมีปัญหาหนี้สินเพิ่มขึ้นมากตามไปด้วย การปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีลักษณะที่เป็นการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะทำให้ชาวบ้านมีโอกาสได้รับเอกสารสิทธิ์จากการนำพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรมมาทำการปฏิรูปเพิ่มมากขึ้นก็ตามที การกระจายอำนาจออกไปโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น ก็ได้รับการต่อต้านจากหลายกลุ่ม เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตัวแทนของราชการ

ส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีเฉพาะแต่สภาตำบลที่การควบคุมจากส่วนกลางเริ่มจะลดลงโดยผลของความพยายามในการผ่านพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในต้นปี ๒๕๓๘ นี้ ถึงแม้ความพยายามทั้งหลายทั้งปวงที่กระทำโดยรัฐในการพัฒนาภูมิภาคจะมีลักษณะที่ไม่ค่อยเต็มใจนัก แต่ก็ไม่ค่อยมีผู้ใดตั้งประเด็นสงสัย ทั้งนี้เพราะระบบทั้งระบบเป็นระบบของการ**ควบคุม**มากกว่า**การพัฒนาโดยมีส่วนร่วม** ยังคงมีแนวโน้มของการพัฒนาเมืองมากกว่าชนบท เน้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมมากกว่าเกษตร การขยายตัวของศูนย์กลางมากกว่าการพัฒนาภูมิภาค และผลดังกล่าวจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มข้างล่างดังกล่าว

หลักการพัฒนาภูมิภาคเพื่อการพัฒนาชนบท

สิ่งที่น่าจะเป็นการทดลองตามข้อเสนอของ Friedman และ Douglass ในปี ๒๕๑๘ คือ การทำอำเภอให้มีลักษณะเป็นการพัฒนาแบบเกษตรเมือง (agropolitan) โดยให้มีการพัฒนาในลักษณะการมีส่วนร่วม โดยมีการสร้างเป็นเครือข่ายเพื่อการพัฒนากับศูนย์ในระดับตำบล เพิ่มโอกาสของการจ้างงานนอกการเกษตร ให้แรงจูงใจแก่นักลงทุนและการผลิตในท้องถิ่น เพื่อให้ผลผลิตส่วนเกินตกอยู่ในท้องถิ่นแทนการถูกส่งต่อไปให้ในเมืองหรือต่างประเทศ การที่จะทำงานพัฒนาภูมิภาคให้มีผลจริงจังต่อการพัฒนาชนบทนั้น การพัฒนาภูมิภาคจะต้องสอดคล้องกับการสร้างระบบและเครือข่ายที่จะช่วยให้ชาวนามั่นใจได้ว่า พลังทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ จะช่วยให้สามารถควบคุมทรัพยากรในการผลิตและการกระจายผลผลิตได้เอง ซึ่งก็หมายความว่า แทนที่จะจัดการในเรื่องต่าง ๆ อย่างเสียไม่ได้ เป็นต้นว่า เรื่องสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดิน สภาตำบล การปฏิรูปทางการเมือง และแผนพัฒนาท้องถิ่นชนบท ให้มีลักษณะจริงจังและปรับอำนาจการบริหารให้สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของการพัฒนาภูมิภาค นั่นก็คือ การเน้นการพัฒนาที่มองจากภายใน

เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)

การพัฒนาในลักษณะเกษตรเมืองดังกล่าว ตามความเห็นของ Mike Douglass (๑๙๗๙) ไม่มีที่ไหนในประเทศไทยจะเหมาะสมเท่ากับในภาคกลาง เนื่องจากการพัฒนาที่มองจากภายในและการพัฒนาแบบพึ่งตัวเองเกือบจะไม่หลงเหลือให้เห็นแล้ว พร้อมทั้งสภาพข้อเท็จจริงที่ว่า หน้าที่ของการพัฒนาท้องถิ่นในภาคนี้มีจำกัดมาก นอกจากการพัฒนาตัวเมืองในภาคตะวันออกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาคกลางแล้ว มิได้มีการพิจารณาเมืองอื่นๆ ในภาคกลางนอกเหนือจากกรุงเทพฯ เลย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์กรชาวบ้านในภาคกลางยังอาจจะมีหลงเหลืออยู่บ้าง ซึ่งพอจะใช้สร้างพื้นฐานอำนาจทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจให้แก่ชาวนาได้ ที่ได้พูดกันส่วนมาก คือ เรื่องการกระจายการพัฒนาออกไปยังภูมิภาคนั้นมักจะพิจารณาจากด้านนามธรรมและความยุติธรรมทางสังคม เพื่อที่จะให้รัฐจะต้องเอาจริงเอาจังกับปัญหานี้จะต้องชี้ให้เห็นว่า การใช้ชนบทเป็นฐานและการมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นเป็นความจำเป็นต่อการพัฒนาระยะยาวของประเทศ เพราะการพัฒนาของประเทศโดยส่วนรวมจะถูกจำกัด ถ้าหากชนบทจะต้องตกอยู่ในสภาพด้อยพัฒนาตลอดไป

ประเด็นที่ควรจะพิจารณาก็คือ ทำอย่างไรจะให้การเกษตรและการพัฒนาชนบทอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วม คำตอบบางส่วนจะต้องเริ่มจากการเข้าใจของความหมายของภูมิภาคที่แท้จริง ซึ่งมีขอบเขตโดยวัฒนธรรมโดยจะต้องพิจารณาถึงจิตสำนึกภูมิภาคและมีความรู้สึกร่วมต่ออนาคตของภูมิภาค ความเป็นเอกภาพในภูมิภาค ความสามารถในการไม่ต้องพึ่งพา และการหาข้อยุติเกี่ยวกับการวางแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับจิตสำนึกภูมิภาค โดยจะต้องอาศัยการจัดการในระดับภูมิภาคในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง ความมั่นใจในการดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อนในระดับภูมิภาค ดังนั้นจึงจะต้องมีการแบ่งเขตในทางเศรษฐกิจ การเมือง ชีวิตทางเศรษฐกิจ

และสังคมให้ชัดเจนเป็นที่ยอมรับกันได้ แต่ที่สำคัญก็คือจะต้องเข้าใจร่วมกันว่าไม่ใช่การตัดสินใจในทุกเรื่องและหน้าที่ทุกอย่างอยู่ในอำนาจของภูมิภาค ที่สำคัญคือ การสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่าย ระหว่างจุดเด่นๆ หลายจุดในภูมิภาค แต่ประเด็นที่สำคัญที่สุดอยู่ที่ภูมิภาคจะต้องมีลักษณะเป็นเอกเทศและมีอำนาจทางการเมือง การบริหาร โดยที่ประชาชนสามารถมีส่วนควบคุมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในชนบท ซึ่งอาจจะต้องเริ่มจริงๆ จากระดับเทศบาลและสภาตำบล และถ้าพิจารณาทางด้านความสัมพันธ์กับภายนอก ควรจะยังคงที่จะรักษาความสัมพันธ์ดังกล่าวเอาไว้แทนที่จะใช้วิธีเลือกตัดความสัมพันธ์ น่าจะเป็นวิธีการเพิ่มอำนาจภูมิภาคให้สามารถควบคุมการจัดการสถาบันและรูปแบบของกรรมสิทธิ์ภายใน รวมทั้งการต่อรองภายในเพื่อทำให้การจัดสรรทรัพยากรของชาติอยู่ในมาตรฐานเดียวกับเมืองและภูมิภาคอื่นๆ การพัฒนาโดยมีส่วนร่วมจำเป็นจะต้องมีทั้งการพัฒนาจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน ในความถี่ที่เท่าเทียมกัน การแยกตัวเองออกมาอย่างโดดเดี่ยวนั้นไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนาแต่อย่างใด

และในประการสุดท้าย ตรรกะของการเชื่อมโยงการพัฒนาภูมิภาคเข้ากับการพัฒนาชนบท ตามความเห็นของ Mike Douglass (๑๙๗๙) จะต้องเริ่มจากการทำสถาบันทางการเมืองทั้งหมด และสถาบันท้องถิ่นให้เป็นทางการให้หมด งานโยธาในชนบทซึ่งก่อให้เกิดทรัพย์สินใหม่ขึ้นในชนบทก็ต้องดำเนินการก่อสร้างโดยคนงานในชนบท มีการปฏิรูปที่ดินในลักษณะกว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถ้าทำไม่ได้อย่างน้อยก็ต้องสร้างความมั่นคงให้แก่ผู้เช่าในการประกอบอาชีพ ปฏิรูประบบ สินเชื่อให้ผู้เช่าที่ดินและผู้ที่ไม่มีที่ดินได้ใช้บริการสินเชื่อได้ เปลี่ยนแปลงนโยบายราคาจากการประกันราคาแบบการลงโทษโดยกดราคาสินค้าเกษตรเป็นการสร้างอำนาจต่อรองในระยะยาวให้แก่เกษตรกร (เช่น กรณีของการรับจำนำผลผลิตทางการเกษตรของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) สร้างระบบที่ก่อให้เกิดการกระจายตัวของการทดลองค้นคว้าทางการเกษตรให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เพิ่มการเชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้าน

กับตลาดในเมือง และใช้นโยบายที่จะช่วยให้มีการขยายตัวของศูนย์กลางรอง ๆ ลงมา และจะต้องสร้างองค์กรของเกษตรกรในรูปของสหกรณ์ให้เข็งแรงมากขึ้น เพื่อช่วยในการกระจายความเสี่ยง สะสมทุน และมีสิทธิ์มีเสียงทางการเมืองในการผลิตและจัดสรรทรัพยากรมากขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาในทางปฏิบัติจริง ๆ ก็คือจะเริ่มต้นที่ไหน จุดที่ควรเริ่ม คือ จุดที่ต้องการให้มีการทวนกระแสที่ทำให้มีการแตกแยกเป็นสองขั้ว การแตกกระจายของสังคมและการด้อยพัฒนาของชาวนา ซึ่งจำเป็นจะต้องเน้นการพัฒนาภูมิภาคให้สัมพันธ์กับการพัฒนาชนบท เพื่อที่นโยบายจะได้นำไปใช้ปฏิบัติ ประเด็นทางนามธรรมถูกปรับให้ใช้ได้จริง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาในลักษณะที่เป็นการกระทำ มิใช่เป็นเพียงแค่คำพูด

เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นทางสังคมและการเมือง ไม่ใช่เรื่องเศรษฐกิจและการกระจายการวางแผน ดังนั้น ในที่สุดจึงต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ของตรรกะที่บีบบังคับ และการใช้อำนาจทางการเมืองสำหรับประเทศไทยแล้วเป็นเรื่องที่ชัดเจนว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมองการพัฒนาจากภายใน ในขณะที่สถานการณ์ควบคุมอำนาจทางการเมืองไว้ที่ส่วนกลางเช่นในอดีตเริ่มจะไม่ได้ผลเต็มที่ ประเด็นยืนยันที่สำคัญก็คือความไม่สามารถจะจัดการกับปัญหาในเมืองที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แทนที่จะเป็นเรื่องของปัญหาการพัฒนาชนบท ตัวอย่างของภาคกลางเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงถึงความขัดแย้งอย่างรุนแรง ยิ่งภูมิภาคนี้มีรายได้เพิ่มขึ้นความไม่เท่าเทียมก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ทำให้การพัฒนาในแนวทางที่เป็นมาในอดีตจะเริ่มถึงทางตันดังนั้นการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นี้ คงจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะเป็นเหตุผลสำคัญที่จะผลักดันให้จำเป็นต้องหาทางแก้ไขโดยการกระจายอำนาจในทางการเมืองออกไปยังท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของคำว่า **การมีส่วนร่วมของประชาชน** (popular participation) นั้น อาจจะยังเป็นที่ไม่เข้าใจแน่ชัดอย่างแพร่หลายในหมู่ของคนจนในชนบท ดังที่มีนักพัฒนาบางคนเคยแสดงความเห็นว่า แม้แต่คำว่า **กลุ่ม** ชาวชนบทเองยังบอกว่าเป็นคำที่คนข้างนอกเอามาใช้ ชาวบ้านเองนั้นมีความเข้าใจทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมของการช่วยเหลือกัน การร่วมมือกัน การแบ่งปัน และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชน ซึ่งไม่ต้องพิจารณาไปไกลถึงสังคมในอุดมคติของชาวบ้าน คือ สังคมของพระศรีอาริย์ ในความเป็นจริงชาวบ้านที่ยากจนต่างก็มีประสบการณ์ที่เป็นจริงที่เกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมทรัพยากร โดยที่สถาบันต่าง ๆ จากภายนอกเป็นผู้ที่ควบคุมการใช้ทรัพยากรออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ชาวบ้านเองอาจจะไม่ตระหนักว่า ทำไมตนเองถึงไม่มีอำนาจควบคุม หรือจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไร แม้กระทั่งศักยภาพของตัวเองที่จะเปลี่ยนแปลงอะไรได้ แต่ในขณะเดียวกัน การเอา**ภาษา**มาจาก**ภายนอก**อาจจะเพิ่มอุปสรรคต่อการที่จะทำให้ชาวบ้านตระหนักถึงศักยภาพของตัวเอง (Turton, ๑๙๘๗)

ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ขณะนี้คำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นคำที่ใช้อยู่ทั่วไปในภาคของการพัฒนา ได้มีการเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการตั้งแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ โดยมีความเห็นดังกล่าวร่วมกับธนาคารโลก (World Bank, ๑๙๗๘) ซึ่งเป็นเวลาประมาณเกือบ ๒๐ ปีหลังจากที่การพัฒนาการเกษตรและชนบทไม่ได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร ความหมายที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารโลกมีความเห็นร่วมกันก่อนหน้านี้ คือ การเข้าร่วมในตลาดของระบบทุนนิยมมากขึ้น แต่ในช่วงแผนที่ ๕ ดังกล่าวได้เน้นความสำคัญของสภาตำบลมากขึ้นโดยให้คำจำกัดความว่า

คือ การกระจายอำนาจบริหารและส่งเสริมให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง และโดยหลักการจะเคารพเจตนารมณ์ของประชาชนใน

แต่ละตำบล...วางรากฐานการบริหารในระบบประชาธิปไตย เพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ...และจากประสบการณ์ที่ได้ปกครองตนเอง ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตน

นอกจากนั้นในแผนที่ ๕ ดังกล่าว ทางด้านรัฐบาลมีความตั้งใจที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง พร้อมกับการเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นการเปิดโอกาสเพิ่มขึ้นในการที่จะฝึกหัดให้กรรมการหมู่บ้านและกรรมการสภาตำบลหาทางแก้ปัญหาของตนเอง ทั้งหมดนี้เป็นการดึงให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนของตนเอง

คำว่า **ประชาธิปไตย** และ **การมีส่วนร่วมของประชาชน** เป็นคำที่ทุกคนเห็นด้วย ทั้งที่อาจจะมีการเปลี่ยนกติกาและวิธีการเล่นทุก ๆ ครั้งที่มีการเล่นโดยที่คนเล่นอาจจะไม่เห็นด้วยก็ได้ ในลักษณะดังกล่าวคำว่ามีส่วนร่วมบางครั้งจะหมายถึงการสร้างความรู้สึกมีส่วนร่วม และในบางทีอาจจะหมายถึงการลดช่องว่างของการสื่อสารระหว่างประชาชนกับรัฐ ทั้งที่ในความเป็นจริงอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐได้แทรกซึมเข้าไปในชีวิตประจำวันของชาวบ้าน ซึ่งเป็นการค้านกับสมมติฐานของการมีช่องว่างดังกล่าว ในอีกความหมายหนึ่งอาจจะหมายถึงการให้ความสำคัญในการเข้าถึง หรือกลไกในการได้รับปัจจัยใหม่เพิ่มขึ้นจากการเมืองและโครงสร้างทางเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลง หรือก่อให้เกิดความพอใจเพิ่มขึ้นบ้างในการสนองความต้องการพื้นฐานหรือสิ่งที่ประชาชนรู้สึกต้องการ การอธิบายดังกล่าวได้ละเลยข้อเท็จจริงที่ว่า ความจำเป็นนั้นถูกตัดสินโดยวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชุมชน การที่คนเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นดังกล่าวเกิดจากความขัดแย้ง โดยที่กระบวนการทางสังคมและโครงสร้างที่เป็นอุปสรรคไม่ถึงกับก่อให้เกิดสถานภาพของความเป็นไปไม่ได้ สิ่งที่มักเข้าใจไขว้เขวอีกประการหนึ่งที่มีการเน้นกันมากก็คือ การกระจายอำนาจนั้นแท้ที่จริงเกิดจากการมีส่วนร่วมมากขึ้นของผู้ที่ถืออำนาจอยู่แล้วในท้องถิ่น ไม่ใช่เป็น

การปล่อยอำนาจให้มาจากข้างบน

ข้อจำกัดและการแปลความหมายในลักษณะที่จริงเพียงบางส่วนของคำว่า **การมีส่วนร่วม การสื่อสาร การมีส่วน ความจำเป็นพื้นฐาน และ การกระจายอำนาจ** ที่ต่างคนต่างมีความเข้าใจไปคนละทางสองทาง ในที่สุดอาจจะมีประโยชน์จริง ๆ ก็ได้ แท้ที่จริงการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ อำนาจการตัดสินใจที่เน้นในเรื่องอำนาจและการควบคุมโดยการมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชนที่ไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติ คำว่าการมีส่วนร่วมนั้นเป็นผลจากการต่อสู้ในทางรูปธรรมและการขัดแย้งทางสังคม หรือโดยความพยายามที่จะปรับความหมายให้ใกล้เคียงกับสภาพของสังคมที่เป็นจริง กระบวนการดังกล่าวจึงมีแนวโน้มไปในลักษณะแนวประชาชน หรือการเรียกร้องในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยและมีการปลดปล่อยให้มีอิสรภาพมากขึ้น

ไม่ว่าจะใช้มาตรการใดมาตัดสินก็ตามที ความพยายามในอดีตที่จะเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทในประเทศไทย อาจจะกล่าวได้ว่ามีผลทั้งหมดน้อยมาก ซึ่งปรากฏจากผลวิจัยที่ได้กระทำมาแล้วมากมาย มีบางคนได้อธิบายความล้มเหลวดังกล่าวในฐานะปัจจัยภายใน ในแง่ของจิตสำนึกและการปฏิบัติทางสังคมของชาวชนบทไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ชาวบ้านคิดว่าหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐบาลมีจำกัด แต่ขณะเดียวกันก็เชื่อว่ารัฐบาลควรจะดำเนินงานไปได้โดยที่ไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือการมีส่วนร่วมหรือร่วมมือจากชาวบ้าน (Young, ๑๙๗๕) บ้างก็อ้างว่าชาวบ้านรายย่อยของไทยไม่มีประเพณีที่จะดำเนินกิจกรรมในลักษณะเป็นการเรียกร้องร่วมกัน (Verhagen, ๑๙๘๒)

บางคนก็อาจจะตั้งประเด็นสงสัยในความจริงใจของรัฐบาลก่อน ๆ ที่กล่าวเช่นนี้ และทั้งกับตั้งคำถามว่า การมีส่วนร่วมอาจจะมีนัยยะอื่นแอบแฝง

> **ลองดูที่รัฐบาลในอดีตได้กระทำต่อกลุ่มเกษตรกร ไม่เป็นการยากเลยที่จะสรุปว่า รัฐบาลไม่มีความจริงใจที่จะตั้งองค์กรเพื่อการช่วยเหลือเกษตรกร วัตถุประสงค์อันแท้จริง คือ การตั้ง**

กลุ่มเพื่อจะทำบางสิ่งบางอย่างในลักษณะเฉพาะกิจเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้นว่า เอาเงินมาให้ชาวนาในรูปของเงินกู้ เช่นกรณีของการตั้งกลุ่มเกษตรกรในอดีต (Rabhiphatana, ๑๙๗๙)

จากการสำรวจเบื้องต้นในหมู่บ้านภาคกลางหลายแห่งพบว่า ไม่มีความสนใจสนับสนุน หรือการมีส่วนร่วมในองค์กรที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นสำหรับชาวนา เช่น ในกรณีของสหกรณ์ เป็นต้น (Rabhiphatana, ๑๙๗๘)

ในขณะเดียวกันชาวบ้านก็เข้าใจถึงความหมายในมุมกลับของการช่วยตนเองหรือพึ่งตนเอง โดยกล่าวว่า **เฉพาะคนที่มีเงินเดือนมาก ๆ เท่านั้นที่มาเที่ยวบอกชาวบ้านที่ยากจนให้พึ่งตัวเอง**

ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ มักจะไม่มีการวิเคราะห์ถึงเหตุและปัจจัยของการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างลึกซึ้งเพียงพอ ตัวอย่างง่าย ๆ ก็คือ มักจะกล่าวว่า **ข้าราชการท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับอิทธิพลท้องถิ่น เนื่องจากการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ** แท้ที่จริงคำกล่าวดังกล่าวเกิดจากการหลงประเด็นของความเป็นจริงของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งข้าราชการและผู้ที่มิใช่ข้าราชการที่ใช้อำนาจในระดับท้องถิ่น ตลอดจนบทบาทของปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมในทุกระดับ

สาเหตุของความล้มเหลวในการประเมินสถานภาพในลักษณะดังกล่าวก็เนื่องจากไม่มีหน่วยงานวิจัยอิสระที่จะพัฒนาวิธีการตั้งคำถาม ไม่ว่าจะมีความจริงจังและจริงใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวเพียงใด และอีกส่วนหนึ่งคือรายงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาล้วนแต่เป็น**ข่าวดี** (Turton, ๑๙๘๗)

การศึกษาในเรื่องนี้พบ**ข่าวร้าย**มากกว่า**ข่าวดี** และ**ความขัดแย้ง**มากกว่า**ความตกลง** ดังนั้นจึงควรที่จะเห็นเรื่อง**ความขัดแย้ง**ตั้งแต่เริ่มตั้งคำถามที่น่าจะพยายามหาคำตอบ ก็คือ ทุกครั้งที่ชาวบ้านเริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับชีวิต

ความเป็นอยู่ของชาวบ้านเองที่อาจจะกระทบใครบ้าง หรือเมื่อมีการรวมตัวกันในลักษณะที่ไม่กระทบกระเทือนผลประโยชน์ของผู้ใดเลย มักจะได้รับการประณามว่าเป็นพวก**ก่อกวน**หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคง

อาจจะกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนกับความขัดแย้งเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก ถึงแม้ว่าจะมีความหมายไม่เหมือนกัน ทั้งนี้เพราะ

(๑) เรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นเรื่องการขัดแย้งของผลประโยชน์ และ

(๒) ในกระบวนการ (มีส่วนร่วม) ดังกล่าว เพื่อจะแก้ปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้ หรือเข้าไปแทรกแซงความไม่เท่าเทียมกัน (ซึ่งเกิดจากการควบคุมชีวิตความเป็นอยู่ ความมั่นคง และศักดิ์ศรี) ความขัดแย้งในบางรูปแบบอาจจะลดลงหรือถูกทำให้หมดไป แต่อาจจะเกิดความขัดแย้งในรูปใหม่และรุนแรงยิ่งกว่าเดิม เมื่อเวลาผ่านไปสิ่งเหล่านี้อาจจะแก้ไขได้

ลักษณะของการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตซึ่งพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน เป็นปัญหาที่มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคมและรัฐไทย ซึ่งอาจจะสรุปได้ดังนี้

(๑) **สังคมพลเรือน** ซึ่งมีความหมายตรงข้ามกับ**รัฐ**นั้น เป็นสถาบันที่อ่อนแอมาโดยตลอด ถึงแม้ว่าจะไม่เป็นความจริงในสังคมชั้นสูง เนื่องจากมีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการอย่างใกล้ชิดระหว่างเศรษฐกิจระดับสูงและรัฐบาล

(๒) สิ่งที่เรียกกันว่า **การแบ่งแยกอำนาจ**ระหว่างนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการนั้น ในความเป็นจริงมิได้พัฒนาไปมาก

(๓) ยังคงมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดระหว่างทหารและ**ชีวิตพลเรือน** ซึ่งหมายถึงข้อจำกัดของการบริหารและกิจกรรมทางการเมืองของพลเรือน

(๔) ยังคงมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นระหว่างสถาบัน กษัตริย์ รัฐ และสงฆ์ (ในลักษณะโครงสร้างที่เป็นราชการของคณะสงฆ์) ปัจจัยต่าง ๆ ได้กระชับให้ทั้งสามสถาบันมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในระยะเวลากว่า ๔๐ ปีที่ผ่านมา

ปัจจัยเหล่านี้ทำให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างการบริหารและรัฐบาล และระหว่างสองคำนี้กับรัฐและชาติ และชาติกับกษัตริย์และศาสนา (ซึ่งหมายถึงศาสนาพุทธ) ผลจากการที่ให้ความหมายใกล้เคียงกันของคำเหล่านี้ (ซึ่งรวมทั้งความคิด คุณค่า กฎหมาย และสถาบัน) เท่าที่ผ่านมาการที่จะวิจารณ์อะไรเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยไม่ผิดกฎหมายเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการที่เรียกร้องหาความชอบธรรมเนื่องจากไม่ได้รับผลประโยชน์ อันเป็นผลจากข้ออ้างของความมั่งคั่งของชาติและการควบคุมของสถาบันที่สามารถออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ยิ่งถ้าหากชาวชนบทที่ยากจนรวมตัวกันเรียกร้องในลักษณะดังกล่าว หรือสามารถให้เหตุผลได้ชัดเจนก็จะยิ่งมีอันตรายมาก ข้อเรียกร้องดังกล่าวจะถูกมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือเป็นอันตรายทางทหาร ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญเหนือกว่าข้อเรียกร้องดังกล่าว ถึงแม้ในปัจจุบันที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สถานการณ์ดังกล่าวอาจจะลดความรุนแรงไปบ้าง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการแฝงตัวของอำนาจและการควบคุมในลักษณะดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทย

ที่อธิบายมาทั้งหมดต้องการชี้ประเด็นให้เห็นถึงแนวคิดและความเป็นจริงของคำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยมีความเป็นมาอย่างไร และมีข้อจำกัดอย่างไร แต่ขณะเดียวกันก็ควรได้ตระหนักว่า ผลที่เกิดจากบริบททางการเมืองไม่ได้มีลักษณะเป็นการควบคุมอย่างกว้างขวางและเป็นเอกภาพอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะมีบางยุคบางสมัยที่ประเทศไทยมีเสรีภาพและมีประชาธิปไตยพอสมควร ในช่วงเวลาดังกล่าว **การมีส่วนร่วมของประชาชน**อาจจะใช้ได้ในคำจำกัดความที่ใกล้เคียงกับความหมายที่แท้จริง อย่างไรก็มีการนำคำว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมาอธิบายในที่นี้ จะทำให้เข้าใจความหมายในเชิงขัดแย้งมากขึ้น และแม้ความแตกต่างระหว่างคำพูดที่มาจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็จะยิ่งเห็นข้อแตกต่างได้ชัดเจนยิ่งขึ้น อาจจะกล่าวโดยสรุปว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในความหมายที่แท้จริงนั้นน่าจะเป็นผล

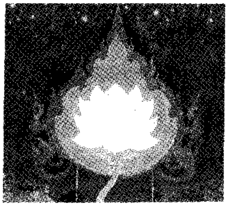
มาจากการต่อสู้ มิใช่การให้โดยรัฐ หรือการร้องขอจากประชาชนเอง (Turton, ๑๙๘๗)

เอกสารประกอบการศึกษา

๑. เมธี ครองแก้ว, ๒๕๒๔, *การพัฒนาชนบทโดยขจัดปัญหาความยากจนในเศรษฐกิจไทย อดีตและอนาคต* ลือชัย จุลาศัย, มิ่งสรรพ์ สันติกาญจน์ บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ

๒. Douglass, Mike ๑๙๗๙, *Regional Development for Rural Development : The Case of the Central Plains of Thailand* School of Development Studies University of East Anglia, April.

๓. Turton, Andrew ๑๙๘๗, *Production, Power and Participation in Rural Thailand : Experience of Poor Farmers' Groups,* Bangkok, United Nations Research Institute for Social Development.



บทที่ ๔

งานพัฒนาชนบท โดยรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน

ประวัติความเป็นมาของงานพัฒนาชนบทไทย

การพัฒนาชนบทได้เริ่มมีบทบาทสำคัญเป็นครั้งแรกตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิบัติการบริหารราชการและการปกครองแบบอารยประเทศ ซึ่งทำให้ทางราชการให้ความสนใจเขตชนบทมากขึ้น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแผนการบูรณะชนบทขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ (ก) สร้างสรรค์ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี (ข) ส่งเสริมให้ประชาชนมีการครองชีพที่ดีขึ้น (สุวิทย์, ๒๕๑๒) ในด้านการดำเนินงาน มีการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยหลายฝ่าย แต่มีปัญหาว่าเจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงาน แผนการบูรณะชนบท

ดังกล่าวดำเนินการได้เพียง ๒ ปี ก็ต้องยุบเลิกไปด้วยสาเหตุเพราะมีสงครามโลก และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ รัฐบาลได้รื้อแผนการบูรณะชนบทขึ้นมาอีกโดยปรับปรุงวิธีการบริหารงานใหม่ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณะชนบท ซึ่งประกอบด้วยปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการอีก ๓ คน ซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในเขต กรรมการชุดนี้มีหน้าที่แบ่งเป็นฝ่าย ๆ เช่น หน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย หน้าที่ฝ่ายโยธา ฝ่ายสาธารณสุข และฝ่ายการศึกษา สังคมและกีฬา แต่แผนดังกล่าวมิได้มีการนำไปปฏิบัติเนื่องจากไม่ได้รับอนุมัติด้านงบประมาณ (สัญญา, ๒๕๒๓)

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กรมประชาสงเคราะห์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงานการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศสหภาพพม่าหรือเมียนมาร์ในปัจจุบันและอินเดีย และกลับมาร่างโครงการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งได้รับมติเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี พร้อมกับแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นและตั้งสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นขึ้นที่สโมสรศาลากลางจังหวัดธนบุรีเพื่อบริหารงานตามโครงการ สำนักงานดังกล่าวขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ มีการอบรมปลัดอำเภอ รวม ๘๙ คน เพื่อไปดำเนินงานใน ๒๙ จังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ กระทรวงมหาดไทยได้ปรับปรุงโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้รวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยยกฐานะเป็นส่วนการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ และยกฐานะอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้เป็นกรมการพัฒนาชุมชน โดยแยกออกจากกรมมหาดไทยซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการปกครองในปีเดียวกัน เมื่อมีการบรรจุโครงการพัฒนาท้องถิ่นไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วก็เปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาชุมชนแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ ๖ ประการ อาทิเช่น ส่งเสริมให้ประชาชนรู้สึกภาคภูมิใจที่จะอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ จัดให้มีสิ่งอำนวยความสุขอันจำเป็นแก่การดำรงชีพในหมู่บ้าน ให้การศึกษา ส่งเสริมวัฒนธรรมและการปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น มี

ทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคร่วมกัน โดยกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ประสานงานและดำเนินงานระดับสนาม นอกจากนั้นก็มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกของรัฐบาล แต่ที่สำคัญคือให้หมู่บ้านดำเนินการช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก โดยมีพัฒนากรร่วมทำงานกับคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและคณะกรรมการพัฒนาตำบล หลังจากนั้นก็มีการจัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้นอีกในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เพื่อสร้างทางหลวงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ตามแผนพัฒนาภาค ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ (กอปค.) โดยใช้มาตรการเข้าถึงประชาชน คือ ดำเนินการพัฒนาท้องที่กันดาร หลังจากนั้นก็มีโครงการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง (เงินผัน) ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นโครงการพัฒนาตำบล (๒๕๑๙) โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กพช.)(๒๕๒๑) และโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) (๒๕๒๓) การพัฒนาสังคมโดยใช้ความคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) (๒๕๒๔) และแผนพัฒนาชนบทยากจนในปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙ ในปัจจุบัน (๒๕๓๘) ได้มีการยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล โดยมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘ พร้อมกับมีแผนงานพัฒนาสภาตำบล รวมทั้งโครงการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท โดยการส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมไปสู่ชนบทมากยิ่งขึ้น

ทางด้านเอกชนก็มีมูลนิธิแห่งสภาคริสตจักรในประเทศไทย ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๖ สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ พ.ศ. ๒๕๐๑ โครงการไทย-อิสราเอล เพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์ปัจจุบัน โครงการสารภีโดยบริษัทเชลล์ พ.ศ. ๒๕๐๘ สมาคมการศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๘ มูลนิธิพัฒนาชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรม-

ราชูปถัมภ์ พ.ศ. ๒๕๑๐ สมาคมวายเอ็มซีเอ เชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๓ สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมพัฒนาประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ ศูนย์สังคมพัฒนาสังฆมณฑลอุดรธานี พ.ศ. ๒๕๑๕ สมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน พ.ศ. ๒๕๑๗ โครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลองโดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหิดล และธรรมศาสตร์ โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนจากมูลนิธิร็อคกี้เฟลเลอร์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมาซึ่งเป็นการสอดคล้องกับมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิทธิเสรีภาพในประเทศ หลังจากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้มีการตื่นตัวในงานพัฒนาชนบทขององค์กรเอกชนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นยังมีงานของเอกชนที่มิได้ดำเนินการในรูปของมูลนิธิหรือองค์กร ซึ่งส่วนมากจะได้แก่พระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาอีกจำนวนหนึ่ง และนักพัฒนาอิสระซึ่งทำงานพัฒนาในกลุ่มที่ได้มีการจัดตั้งเป็นทางการ คือกลุ่มเกษตรกรในที่ต่าง ๆ เป็นต้น จากเอกสารทำเนียบองค์กรสมาชิกคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท (กป.อพช.) ในเฉพาะภาค กทม. เพียงแห่งเดียว นั่นคือไม่ได้รวมภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ และภาคกลาง ในปี ๒๕๓๕ ได้ระบุว่ามีองค์กรสมาชิก ๖๓ องค์กร และองค์กรเครือข่ายอีก ๖ องค์กร ซึ่งมีสมาชิกในเครือข่ายรวมกันทั้งสิ้นอีก ๗๒ องค์กร และจากเอกสารประกอบการสัมมนาสิ่งแวดล้อม '๓๖ จัดพิมพ์โดยองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม '๓๖ ได้ระบุว่ามีองค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัด ทั้งสิ้น ๑๓๐ องค์กร เป็นภาคกลาง ๕๕ องค์กร ภาคเหนือ ๓๒ องค์กร ภาคอีสาน ๒๐ องค์กร ภาคใต้ ๒๓ องค์กร ซึ่งกล่าวถึงการขยายตัวของการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนไปมากยิ่งขึ้นในระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาในแง่นี้จึงเห็นได้ว่า องค์กรของเอกชนได้มีประวัติในการเริ่มดำเนินงานพัฒนาชนบทเป็นเวลายาวนานแล้วเช่นกัน เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นต้นมา แต่เนื่องจากงานขององค์กรเอกชนนั้นมีขอบเขตจำกัด เพราะมีงบประมาณจำกัดและมิได้รับ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์เท่ากับงานของรัฐบาล จึงไม่ค่อยเป็นที่ทราบโดยทั่วไปมากนัก งานพัฒนาชนบทที่สำคัญที่ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของมูลนิธิเอกชน คือ โครงการต่างๆ โดยมูลนิธิที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระบรมราชินีนาถ และพระราชวงศ์ต่างๆ อันได้แก่โครงการหลวงต่างๆ งานศูนย์ศิลปาชีพ งานของมูลนิธิไชยพัฒนา และงานของมูลนิธิจุฬาภรณ์ เป็นต้น

บทบาทของหน่วยงานของรัฐ

ในการพิจารณาในเรื่องนี้ส่วนแรกจะเป็นการสรุปหลักการ วัตถุประสงค์และลักษณะการดำเนินงาน ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการพัฒนา ในส่วนที่สองจะเป็นการแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์ผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในแง่ของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะมีการแบ่งพิจารณาเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงแรกตั้งแต่สหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกเริ่มเข้ามามีบทบาทในการแนะนำและกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมา และในช่วงหลังนั้นเริ่มตั้งแต่หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเริ่มมีเสรีภาพทางความคิดอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก หลังจากที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้เผด็จการทหารเต็มรูปซึ่งนำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ข้อแตกต่างของการแบ่งตามช่วงเวลานี้มีความสำคัญต่อพัฒนาการทางแนวคิดของรัฐบาลไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท เพราะในช่วงก่อนหน้านั้นการพัฒนาชนบทในทางปฏิบัติที่เป็นจริงคือส่วนหนึ่งของนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แต่หลังจากนั้นมาได้มีการพิจารณาการพัฒนาชนบทในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบทเพิ่มมากขึ้น

กรมการพัฒนาชุมชน

แนวความคิดพัฒนาชุมชนเริ่มอยู่ในความสนใจของรัฐบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ.

๒๔๘๕ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนด **แผนการบูรณะชนบท** เพื่อสร้างสรรค์ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี และส่งเสริมให้ประชาชนมีการครองชีพที่ดีขึ้น แต่ดำเนินการเพียง ๒ ปี ก็ถูกยุบเลิก แต่โครงการด้านพัฒนาชนบทก็ได้เริ่มตั้งแต่จุดนี้เป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น และได้รับการยกขึ้นเป็นส่วนพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงยกฐานะส่วนพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติขึ้นเป็นกรมการพัฒนาชุมชน โดยแยกออกจากกรมมหาดไทยซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นกรมการปกครอง จะสังเกตได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๙ เป็นจุดเริ่มที่สหรัฐฯและธนาคารโลกเข้ามาให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยและเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนหนึ่งนั้นเพื่อหวังผลที่จะสกัดกั้นการแพร่ขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นวัตถุประสงค์ในการพัฒนานอกจากจะเน้นด้านการขยายฐานทางเศรษฐกิจแล้วยังเน้นการดำรงไว้ซึ่งสถาบันหลักของชาติ ซึ่งใช้เป็นปราการในการต่อสู้กับลัทธิดังกล่าวด้วย ดังปรากฏในวัตถุประสงค์ต่อไปนี้

๑. สร้างความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของหมู่บ้านและตำบล ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อตัวเองและความรับผิดชอบต่อสังคม มีส่วนในการปกครองร่วมกันอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองท้องถิน

๒. ส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจากอาชีพเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในครอบครัว

๓. ส่งเสริมการศึกษาสภาพชีวิต และพัฒนาสิ่งแวดล้อมของชุมชนหรือการดำรงชีวิตอันดีของประชาชน

๔. ส่งเสริมให้ประชาชนรู้และเข้าใจในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองตัวเอง

๕. ส่งเสริมให้ประชาชนยึดมั่นในสถาบันหลักของชาติ และดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมอันดีงาม

แนวคิดหลักในการดำเนินงานการพัฒนาชุมชน ถือว่าประชาชนเป็นพลังสำคัญขั้นมูลฐานที่จะก่อให้เกิดการพัฒนา ดังนั้น กรมการพัฒนาชุมชนจึงเน้นหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. การพัฒนาชุมชนเพื่อเน้นให้ประชาชนช่วยตัวเอง

๒. การพัฒนาชุมชนเป็นการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ คือจะต้องมีการประสานการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานวิธีการหลาย ๆ วิธี และหลาย ๆ ด้านพร้อมกันไป

๓. การพัฒนาชุมชนเน้นการดำเนินการที่ริเริ่มจากชนบท ฉะนั้นกิจกรรมในท้องถิ่นจึงควรที่จะเริ่มจากประชาชน และให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ

ตั้งแต่เริ่มตั้งกรมการพัฒนาชุมชนจนถึงปัจจุบัน ลักษณะการดำเนินงานของกรมอาจจำแนกได้ ๓ ประเภท ตามลำดับเวลาที่ผ่านมา คือ ในระยะแรกเป็นการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ระยะที่สองมีการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้นและความต้องการที่จะเห็นชุมชนของตนมีการพัฒนา และระยะที่สาม ซึ่งยังคงเป็นนโยบายอยู่ในปัจจุบัน เน้นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในลักษณะการพึ่งตนเอง

ปัญหาของการดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอาทิเช่น โครงสร้างการปกครองและการบริหารยังรวมอำนาจอยู่ส่วนกลาง แผนงานและโครงการต่าง ๆ ถูกกำหนดจากส่วนกลางและกรมเจ้าสังกัด รัฐบาลรับภาระการพัฒนาฝ่ายเดียว องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับตำบล เช่นสภาตำบล จึงไม่มีอำนาจตัดสินใจหรือกำหนดโครงการ เพียงแต่เสนอความคิดโครงการก่อสร้าง ซึ่งเดิมมักจะเน้นเรื่องการบริหารและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานแทนที่จะเน้นความรู้สึกมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการรู้หนังสือเป็นการสอนให้อ่านออกเขียนได้ แต่มิได้ตระหนักถึงการสอนที่เกี่ยวกับการใช้ชีวิตและอาชีพ ทำให้ประชาชนขาดความนิยมและให้ความสนใจน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในระยะต้นข้าราชการยังมุ่งทำงานสนองความต้องการของต้นสังกัด ขาดการติดตาม

ประเมินผล ตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะติดตามมา สิ่งเหล่านี้ทำให้ผลของความสำเร็จในโครงการพัฒนาชุมชนมีน้อยกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้มาก ดังนั้น ในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ จึงมีการทดลองดำเนินงานพัฒนาชนบทตามแนวใหม่ ซึ่งอาศัยรูปแบบของ Saemaul Undong (ซึ่งแปลว่าขบวนการเพื่อพัฒนาชีวิตใหม่ของชุมชน) ของประเทศเกาหลี โครงการนี้ทดลองทำใน ๒๔ หมู่บ้านของทั้ง ๔ ภาค โดยมีนโยบายหลักในการสร้างแนวทางพัฒนาระดับชาติให้คนทุกอาชีพ ทั้งประชาชน ข้าราชการ และองค์การต่าง ๆ เข้าร่วมพัฒนาอบรมให้ประชาชนเชื่อมั่นการพัฒนาตนเอง สร้างผู้นำระดับหมู่บ้านและตำบล ตลอดจนการกำหนดเป้าหมายทั้งระยะสั้นระยะยาว เพื่อแก้ปัญหาในการพัฒนา แต่เนื่องจากการพัฒนาโดยหน่วยงานของรัฐยังเน้นการให้บริการจากรัฐมากกว่าการสร้างจิตสำนึกและความเชื่อมั่นในการพัฒนาตนเอง เนื่องจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ในกรอบของระบบและระเบียบราชการ ผลก็คือมีการพัฒนาทางด้านวัตถุในหมู่บ้านอย่างฉาบฉวย ในขณะที่ความสามารถในการพึ่งตัวเองของประชาชนมิได้เปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นแต่ประการใด ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขความผิดพลาดจากประสบการณ์ในอดีต แต่ปัญหาที่จะต้องทำงานภายในกรอบของระบบงานและระเบียบของทางราชการ ตลอดจนระบบจูงใจในงานราชการ มักจะไม่สอดคล้องกับงานพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในชนบทอย่างแท้จริงในระยะยาว ทำให้การดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงหวังผลได้ในขอบเขตที่จำกัด ถึงแม้เจ้าหน้าที่จะได้เรียนรู้และเข้าใจปัญหามากขึ้นกว่าเดิม

สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.)

งานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นงานที่ถือกำเนิดมาจากความจำเป็นและเหตุการณ์ที่จะต้องเร่งรัดการช่วยเหลือชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ทางการกำหนดให้เป็นเขตแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งเริ่มจากจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๖ จังหวัด ซึ่งมี อุบลราชธานี อุดรธานี นครพนม

สกลนคร หนองคาย และเลย งานนี้เริ่มดำเนินงานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ และก่อตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทมีฐานะเทียบเท่ากรม เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๐๙ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หลังจากก่อตั้งหน่วยงานนี้แล้ว แทนที่เขตแทรกซึมจะน้อยลง ปรากฏว่ากลับมีการขยายตัวของการแทรกซึมโดยคอมมิวนิสต์ออกไป จนถึงกับมีการขยายโครงการทั้งสิ้นออกไปใน ๕๒ จังหวัด ในระยะที่การต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยปะทุถึงจุดสูงสุดในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๙-๒๕๒๒

วัตถุประสงค์หลักของงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้แก่ การพัฒนาเพื่อสร้างความมั่นคงในชนบท นอกจากนั้นก็คือ เพิ่มพูนอาชีพและรายได้ให้แก่ชาวชนบทในเขตที่ยากจน ลดการว่างงานในชนบท ป้องกันการอพยพเข้าเมือง ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของประชาชนในชนบทกับเมือง ป้องกันปัญหาการก่อการร้าย และทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ในการพัฒนาชนบทตามแผนผนึกกิจกรรมเบ็ดเตล็ด (รพช., ๒๕๑๙) ลักษณะของการดำเนินงาน คือ มุ่งแก้ปัญหาด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองควบคู่กันไป การดำเนินการเป็นการนำเอาการพัฒนามาเป็นสื่อสร้างความมั่นคงในชนบท โดยการวางแผนพัฒนาแบบอเนกประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย

๑. การพัฒนาช่วยเหลือประชาชนเพื่อรักษาความมั่นคง ได้แก่ การนำปัจจัยในการผลิต การดำรงชีพ และการประกอบอาชีพ ไปให้ชาวชนบท

๒. การพัฒนาช่วยเหลือประชาชนในท้องถิ่นทุรกันดารให้มีรายได้ดีขึ้นและมีกิจกรรมร่วมกับรัฐบาล

๓. การพัฒนาระบบบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในทางปฏิบัติ รพช.เน้นการสร้างทางซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ที่ทางทหาร หรือ กอ.รมน. ขอให้สร้างและพัฒนาหมู่บ้านในลักษณะทางกายภาพ รวมทั้งงานจัดหาแหล่งน้ำต่าง ๆ ทั้งนี้โดยมิได้มีกระบวนการที่จะทำความเข้าใจปัญหาพื้นฐานของชาวบ้านอย่างแท้จริง ผลก็คือมีปัญหาด้านตอบสนองต่อโครงการของชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการแต่

อย่างใด ปัจจุบันทั้งงานของกรมพัฒนาชุมชนและงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทต่างลดความสำคัญลงไป โดยมีจุดเน้นของการเรียกร้องจากท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาตำบล มากกว่าเป็นการวางแผนจากหน่วยงานของรัฐเอง

กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง)

ในระยะปี ๒๕๐๔-๒๕๐๕ ทางราชการมีความเข้าใจว่าประเทศไทยกำลังตกอยู่ในภาวะอันตรายจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์ต่างประเทศ มีการส่งกำลังบางส่วนแทรกซึมเข้ามาปฏิบัติการในประเทศไทย พฤติการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้จัดตั้งงานหน่วยพิเศษขึ้น คือ กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) เมื่อ ๑๐ เมษายน ๒๕๑๐ เพื่อดำเนินงานในมาตรการป้องกันและปราบปรามสิ่งที่รัฐบาลเรียกว่าผู้ทำลายความมั่นคงของชาติ เป็นการใช้กำลังทหาร ตำรวจ และรักษาดินแดน ส่วนในด้านการป้องกัน ใช้แผนเข้าถึงประชาชน ดำเนินการพัฒนาท้องที่กันดารและล่อแหลมต่อการคุกคามของคอมมิวนิสต์ เพื่อยกระดับการครองชีพของราษฎร และเป็นการใช้แผนจิตวิทยาทางการเมืองป้องกันมิให้พวกแทรกซึมเข้าดำเนินการได้ โดยจัดตั้งหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ (นพค.) ขึ้นที่กาฬสินธุ์เป็นหน่วยแรกเมื่อ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๕ จนถึงปัจจุบันมีหน่วย นพค. ทั้งสิ้น ๒๘ หน่วย ในทุกภาคของประเทศ โดยมีจุดประสงค์เพื่อสร้างความทันสมัยทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบท โดยหวังผลทางการเมืองและการทหารเป็นสำคัญ หลักการดำเนินการของ กรป.กลางเน้นเฉพาะโครงการระยะสั้นและเร่งด่วน มุ่งให้ความช่วยเหลือในด้านการแนะนำและยั่วยุให้เกิดความกระตือรือร้นที่จะช่วยตัวเองมากกว่าหยิบยื่นให้ กรป.กลางได้รับงบประมาณจากรัฐบาลโดยผ่านงบประมาณของกระทรวงกลาโหม ดังนั้น กรป.กลางจึงไม่ประสบอุปสรรคทางด้านการเงินเหมือนหน่วยราชการอื่นๆ ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยมีชัยชนะทางทหารและการเมืองเหนือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในปี ๒๕๒๖ ได้มีการปรับ

โครงการที่ยังคงดำรงอยู่ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของแผนพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจน ปัจจุบันยังคงมีการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวอยู่ แต่ความสำคัญจะยิ่งลดน้อยลง

กองนิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์

โครงการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเริ่มต้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ จนถึงปัจจุบันมีนิคมทั้งสิ้น ๔๗ นิคม ในพื้นที่ ๓๘ จังหวัด มีสมาชิกรวมประมาณ ๕.๗ แสนคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ยากจนได้เข้าอยู่อาศัยและทำกิน เพื่อให้สมาชิกมีรายได้และความเป็นอยู่ดีขึ้น วัตถุประสงค์สำคัญอีกข้อหนึ่ง คือ การป้องกันผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และแก้ปัญหาแบ่งแยกดินแดนของชาวไทยมุสลิม การดำเนินงานเป็นการกำหนดนโยบายจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนภูมิภาค นอกจากการจัดที่ดินให้ประชาชนยากจนแล้ว ยังมีแผนงานพัฒนาอาชีพเพื่อเพิ่มผลผลิต โดยการจัดทำโครงการฟาร์มสมบูรณ์แบบ ซึ่งครอบคลุมทั้งการผลิต การตลาด สินเชื่อ และการรวมกลุ่มสหกรณ์การเกษตร นอกจากนั้นก็มีการพัฒนาด้านสาธารณสุขชาวบ้านและการพัฒนาการศึกษาชาวบ้านรวมอยู่ด้วย ในปัจจุบันกองนิคมสร้างตนเองจัดว่าเป็นหน่วยงานที่ดูแลที่ดินการเกษตรของประเทศขนาดใหญ่ที่สุด ครอบคลุมเนื้อที่หลายล้านไร่ มากกว่าที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินก่อนปี ๒๕๓๖ หลายเท่า ระยะหลังได้กลายเป็นหน่วยงานที่มีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับข้าราชการระดับกลางและสูงในกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสิทธิในการถือครองที่ดินในนิคมสร้างตนเอง ผลในด้านการพัฒนาชนบทของหน่วยงานดังกล่าวในปัจจุบันจึงเกือบไม่มีความหมาย

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ด้านนิคมเกษตร)

องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กระทรวงกลาโหม ได้เริ่มการสงเคราะห์ด้านนิคมการเกษตรมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๑ โดยใช้ที่ดินของรัฐบาลและซื้อจาก

เอกชนมาดำเนินการจัดสรรให้ทหารผ่านศึกและทหารกองหนุนเข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ เพื่อหวังผลด้านความมั่นคง ช่วยครอบครัวทหารผ่านศึก ทหารนอกประจำการ เพิ่มผลผลิต และป้องกันการทำลายป่า ผลการดำเนินงานที่สำคัญด้านแรก คือ การส่งเสริมอาชีพโดยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรทหารผ่านศึก ช่วยเรื่องเครื่องทุ่นแรง จัดทำแปลงสาธิต และให้คำแนะนำด้านเทคนิค แจกพันธุ์พืชและสร้างไซโล งานด้านที่สอง คือ การสาธารณูปการ เช่น การสร้างถนน สะพาน ขุดท่อระบายน้ำ ขุดบ่อน้ำ สร้างโรงเรียน สถานีอนามัย และโรงไฟฟ้าขนาดเล็ก เป็นต้น ผลที่จะเกิดต่อการพัฒนาชนบทในภาพรวมค่อนข้างจะมีจำกัด

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับ การดำเนินงานพัฒนาชนบทโดยรัฐ

จะเห็นได้ว่าโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาลที่จัดทำมาตั้งแต่สหรัฐฯและธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตั้งแต่กรมพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรป.กลาง นิคมสร้างตนเอง กรมประชาสงเคราะห์ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ด้านนิคมเกษตร) ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายในฐานะเป็นยุทธศาสตร์ที่จะสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเป็นหลัก ส่วนเป้าหมายในการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทเองนั้นเป็นรอง ในทางทฤษฎี เป้าหมายทั้งสองประการควรจะดำเนินควบคู่กันได้ แต่เนื่องจากยุทธศาสตร์ในการเอาชนะคอมมิวนิสต์ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะแพ้สงครามอินโดจีนในปี ๒๕๑๘ นั้น เน้นเรื่องการเอาชนะทางด้านทหารและการใช้กำลังเป็นหลัก การพัฒนาดังกล่าวจึงถูกนำไปสู่ประเด็นของการหวังผลชัยชนะในทางทหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของ รพช. ซึ่งเน้นโครงการก่อสร้างถาวรวัตถุและเส้นทางคมนาคมที่มีผลในทางยุทธศาสตร์ และผลทางด้านปฏิบัติการเชิงจิตวิทยา ในขณะเดียวกันงานของ กรป.กลางก็มุ่งไปในทางเดียวกัน แต่ใช้

ปฏิบัติการทางทหารมากขึ้นกว่างานของ รพช. โดยนักพัฒนาทั้งหมดของ กรป.กลางนั้นจะใช้เจ้าหน้าที่ทหารจากสามเหล่าทัพเป็นส่วนใหญ่ รูปแบบของการพัฒนาเช่นนี้คือการพัฒนาในลักษณะโครงสร้างพื้นฐานในลักษณะที่เป็นการฉาบฉวย เน้นการปฏิบัติจิตวิทยาและการเข้าไปในพื้นที่เพื่อหาข้อมูล การปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวยากที่จะสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวในหมู่ชาวบ้านได้ การสอดส่องดูแลความประพฤติของสมาชิกในหมู่บ้าน ก่อให้เกิดความหวาดระแวงกัน ไม่ไว้ใจกัน ในขณะเดียวกันการพัฒนาของรัฐนั้นหวังผลในทางกายภาพของการพัฒนาเป็นหลัก มิได้ประสงค์จะรับฟังความคิดเห็นของชาวบ้านมากนัก ในแง่ของงานพัฒนาจึงแทนที่จะช่วยแก้ปัญหาให้ประชาชนในชนบท กลับเป็นการเข้าไปสร้างปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความร้าวฉานหรือความแตกแยกในหมู่บ้าน สร้างค่านิยมและทัศนคติในการรับความช่วยเหลือจากทางการแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นการลดทัศนคติในการพึ่งตัวเอง และมิได้เสริมสร้างทัศนคติในการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนรวมของหมู่บ้าน ผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนเพิ่มความเป็นปฏิปักษ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เขตแทรกซึมขยายตัวจากเดิม ๖ จังหวัด เป็น ๕๒ จังหวัด สำหรับงานของ รพช. และ นพค. ของ กรป.กลางเอง ก็เพิ่มจากไม่กี่หน่วยเมื่อริ่มก่อตั้งมาเป็น ๒๘ หน่วยในที่สุด

หลังจากสหรัฐฯปราชัยแก่เวียดนามในสงครามเวียดนาม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และประเทศไทยเองประชาชนก็เริ่มมีเสรีภาพทางความคิดเห็นเพิ่มขึ้นอีกระดับหนึ่งตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้นมา และถึงแม้ว่าจะเกิดมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ อีกครั้งหนึ่ง ทำให้ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบการปกครองของเผด็จการพลเรือนที่หนุนโดยคณะทหารอยู่ชั่วคราว แนวความคิดในการเอาชนะการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยกำลังทหารได้ลดความสำคัญไป มีการเสนอแนวความคิดการใช้การเมืองนำการทหารซึ่งปรากฏออกมาในรูปคำสั่งที่ ๖๖/๒๓ และหลังจากนี้เอง การมองปัญหาการพัฒนาชนบทของรัฐบาลไทยจึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

คือ ลดการเน้นในเรื่องการสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ลง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งนั้นเป็นผลมาจากความปราชัยทางทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีสาเหตุสำคัญจากสถานการณ์ของความขัดแย้งในประเทศอินโดจีน เป็นการขัดแย้งลักษณะที่เป็นตัวแทนของความขัดแย้งของกระแสหลักระหว่างรัฐบาลของประเทศจีนและสหภาพโซเวียต การพิจารณาปัญหาชนบทในระยะหลังนี้จึงเป็นการพิจารณาในลักษณะที่สะท้อนความเป็นจริงมากขึ้น คือ ในแง่ของยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และในการขจัดปัญหาความยากจนอันเป็นตัวจักรสำคัญในการคลี่คลายปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การพิจารณาปัญหาการพัฒนาชนบทเช่นนี้จึงเริ่มมีความใกล้เคียงกับความคิดที่ต้องการใช้ชนบทเป็นหน่วยทางสังคมและเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการพัฒนาพึ่งตนเอง เป็นถิ่นฐานที่อยู่อาศัย และเป็นแหล่งประกอบอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดของรัฐบาลนั้นยังไม่ตรงกับแนวความคิดที่เป็นอุดมคติอย่างแท้จริง เพียงแต่ว่าเริ่มจะเข้ามาใกล้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาอีกมากมายดังที่จะกล่าวในงานต่าง ๆ ที่จะนำเสนอต่อไป โครงการที่จะนำมาอธิบายต่อไปนี้ โครงการสำนักปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็เป็นผลโดยทางตรงจากการเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ โครงการเงินผัน และโครงการพัฒนาสภาตำบล ล้วนแล้วแต่เป็นผลพวงของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ส่วนโครงการอื่น ๆ ที่จะกล่าวในตอนท้ายนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการปรับนโยบายต่อสู้เพื่อเอาชนะลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยพิจารณาจากการแก้ปัญหาความยากจนของชนบทโดยตรงเพิ่มมากขึ้น

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเริ่มมีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินหรือเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้รับผิดชอบ วัตถุประสงค์ของ

พระราชบัญญัตินี้ คือ การปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน ตลอดจนมุ่งพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต รวมทั้งการพัฒนาชุมชนในด้านอื่นๆ ด้วย ในการดำเนินงานนั้นสำนักงานปฏิรูปที่ดินจะรับผิดชอบด้านการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดิน รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำและการปรับปรุงถนน ส่วนงานพัฒนาอื่นๆ ให้ประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผลงานระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๒๔ พอสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๒๕)

๑. จัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกิน ๔,๙๖๖,๓๖๒ ไร่

๒. การพัฒนา สร้างถนน อ่างเก็บน้ำ คลองส่งน้ำ ตั้งสหกรณ์ฝึกอบรมเกษตรกร จำหน่ายปุ๋ยราคาถูก ปลูกป่าชุมชน จัดหาสินเชื่อให้เกษตรกร ส่งเสริมการเลี้ยงโคนม และจัดโครงการพัฒนาการเกษตร

๓. โครงการศูนย์ศิลปาชีพพิเศษ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๔. โครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ โดยจัดตั้งสหกรณ์ส่งเสริมด้านการเกษตรและพัฒนาอาชีพ ปลูกป่าชุมชน สร้างถนน ขุดบ่อน้ำตื้น

๕. โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตยุทธศาสตร์

๖. โครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมที่กำแพงเพชร ขอนแก่น และสระบุรี

๗. โครงการผลิตแอลกอฮอล์จากอ้อย จังหวัดสุพรรณบุรี

๘. โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อพัฒนาระบบชลประทาน พัฒนาการเกษตร อบรมด้านอาชีพให้เกษตรกรเกิดความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคมและช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว

จะเห็นได้ว่าโครงการนี้ แม้จะเกิดขึ้นมาภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปเป็นเผด็จการในช่วงหนึ่งหลัง ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ โครงการนี้ก็เริ่มเข้าไปทำหน้าที่ทางยุทธศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง

ซึ่งเป็นไปในรูปที่ต่างจากโครงการตอนต้นๆ คือ เป็นการจัดที่ประกอบอาชีพให้แก่กลุ่มบุคคลที่รัฐบาลเรียกว่าผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย

เนื่องจากงานปฏิรูปที่ดินของไทยเป็นไปอย่างเชื่องช้า ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาครั้งหนึ่งในปี ๒๕๑๙ ในปี ๒๕๓๒ จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพิ่มเติมเป็นฉบับที่สาม ได้กำหนดให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทุกประเภทที่จะนำมาจัดให้เกษตรกร และมีการกำหนดเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๓๓ กำหนดสิทธิในที่ดินของเกษตรกรเป็นสามประเภท คือ

๑. สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

๒. สิทธิในการเช่าและซื้อที่ดิน

๓. กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

หลังจากวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีให้โอนที่ดินป่าสงวนที่เสื่อมโทรมที่อยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้มาให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมจัดสรรให้ราษฎรทั้งหมดมีผลได้ถึงกลางปี ๒๕๓๗ มีการโอนที่ดินจากกรมป่าไม้มาให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งสิ้นประมาณ ๕๗ ล้านไร่ คาดว่าในจำนวนนี้จะมีพื้นที่ที่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ให้ประชาชนได้ไม่ต่ำกว่า ๔๔ ล้านไร่ เป็นผลให้การออกเอกสารสิทธิ์ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ตั้งแต่ปี ๒๕๑๘-๒๕๓๕ ออกเอกสารสิทธิ์ทั้งหมด ๓.๓๐ ล้านไร่ โดยมีการถือครองเฉลี่ย ๑๘.๒๒ ไร่ต่อครอบครัว ในปี ๒๕๓๖ เพียงปีเดียวมีการออกเอกสารสิทธิ์ทั้งสิ้น ๔.๕๓ ล้านไร่ เฉลี่ยการถือครองครอบครัวละ ๑๙.๕๗ ไร่ ในปี ๒๕๓๗ คาดว่าจะออกเอกสารสิทธิ์ได้ไม่น้อยกว่า ๖ ล้านไร่ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งหมดนั้นเป็นเพียงการยืนยันว่า ราษฎรที่เข้าไปจับจองพื้นที่ทำกินในป่าสงวนที่เสื่อมโทรม มีเอกสารสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่มิได้มีการกระจายที่ดินจากผู้ที่มีที่ดินมากไปสู่ผู้ที่มีที่ดินน้อยตามหลักของการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง (ปชล.)

โครงการนี้เป็นชื่อโครงการสร้างงานในชนบทในสมัยรัฐบาล พลตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญช่วยให้ประชาชนมีงานทำในระหว่างฤดูกาลก่อนทำไร่ทำนา เป็นการยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวชนบทให้สูงขึ้น โครงการดังกล่าวเริ่มใช้ในปี ๒๕๑๘ หลักการของโครงการนี้ คือ ต้องการให้ประชาชนในชนบทได้มีงานทำและมีรายได้ในฤดูแล้งอันเป็นเวลาที่ว่างจากงานกสิกรรม โดยเป็นงานที่ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีการทำมาหากินดีขึ้น มีความสะดวกสบายขึ้น แต่มิใช่เป็นการพัฒนาโดยตรง โดยมีเป้าหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. เป้าหมายทางการเมือง เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนในชนบท ในรูปแบบของสภาตำบล

๒. เป้าหมายทางเศรษฐกิจ เพิ่มรายได้ให้ประชาชนในชนบท งานที่ทำในโครงการนี้จะอำนวยความสะดวกในการทำมาหากินและการครองชีพแก่ประชาชนต่อไป

๓. เป้าหมายทางสังคม ต้องการให้ประชาชนในชนบทได้มีความสามัคคีกันในการทำประโยชน์ร่วมกัน โดยทางโครงการไม่เข้าไปเกี่ยวข้องบังคับบัญชาแต่อย่างใด

ตามโครงการรัฐบาลได้ใช้เงินทั้งสิ้นจำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้แก่สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินโครงการ โดยให้สภาตำบลตำบลละ ๔.๘ แสนบาท สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณไว้ ๓,๕๐๐ ล้านบาท ที่เป็นโครงการผันเงินต่อเนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๑๘ หลักการในการดำเนินงานยังเป็นไปในรูปเดิม แต่ในด้านการจัดสรรเงินแตกต่างไปเล็กน้อย คือ จัดสรรเงินให้ตำบลละ ๖ แสนบาท อีก ๕๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ ๒๕๐ ล้านบาท และที่เหลือจัดสรรให้สภาจังหวัดโดยที่สภาจังหวัดจะจัดสรรเงินร้อยละ ๕๐ ของเงิน ๕ ล้านบาท ไปดำเนินโครงการที่ต่อเนื่องระหว่าง

ตำบล หรือโครงการที่จังหวัดเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชน จากการประเมินผลของ ILO-ARTEP (Poot, ๑๙๗๙) ประมาณว่ามีผู้ใช้แรงงานร่วมในโครงการนี้ ๓.๘ ล้านคน เฉลี่ยทำงานคนละ ๑๕ วัน และสามารถทำให้ครัวเรือนชนบทมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗ ของรายได้เฉลี่ยในระหว่าง ๔ เดือน แต่โครงการนี้ประสบปัญหาเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำและการอนุมัติโครงการ ตลอดจนปัญหาการบำรุงรักษาสิ่งก่อสร้างที่ได้จากโครงการ จะเห็นได้ว่าโครงการนี้เป็นโครงการแรกที่ไม่ได้แฝงเป้าหมายความมั่นคงเอาไว้ในโครงการดังเช่นโครงการอื่น ๆ ก่อนหน้านี้แต่อย่างไร

สรุปความเป็นมาของโครงการสร้างงานในชนบทปี พ.ศ. ๒๕๑๘-๒๕๒๑

ระยะเวลาการดำเนินการ	ชื่อโครงการ	วงเงินจัดสรร (ล้านบาท)
๓ พ.ค. - ๓๑ ก.ค. ๒๕๑๘	โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง (ปชล.) หรือโครงการเงินผันของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	๒,๕๐๐
พ.ค. - ก.ค. ๒๕๑๙	โครงการพัฒนาตำบล (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์)	๓,๕๐๐
๒ ม.ค. - ๓๐ มิ.ย. ๒๕๒๑	โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	๑,๖๐๐

โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)

ในฤดูกาลเพาะปลูก ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้เกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงโดยทั่วไปในพื้นที่เพาะปลูกทั้ง ๔ ภาค เกษตรกรกว่า ๗๕๐,๐๐๐ ครัวเรือนได้รับความกระทบกระเทือนจากภัยธรรมชาติอย่างหนัก ต้องเผชิญกับปัญหารายได้ตกต่ำ การว่างงานในชนบท การขาดแคลนข้าวบริโภค ฐานะทาง

เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ตกต่ำลง จำเป็นต้องอพยพเข้าเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทางรัฐบาลจึงมีมติใช้มาตรการพิเศษทางด้านนโยบายการคลังโดยใช้จ่ายเงินคงคลังจำนวน ๑,๖๐๐ ล้านบาท เรียกว่า **โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)** เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทและฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทในท้องที่ที่ประสบภาวะแห้งแล้งอย่างทั่วถึงและได้ผลรวดเร็ว หากไม่รีบแก้ไขอย่างทันท่วงทีแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองที่รุนแรงแทรกซ้อนขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

๒. ประชาชนในท้องที่ที่ได้รับความเสียหายจะยากจนยิ่งขึ้นจนไม่มีกำลังความสามารถที่จะซื้อข้าวกิน หรือมีกิน แต่ไม่เพียงพอ

๓. มีผลกระทบถึงฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องที่ที่เสียหายในปีต่อไป

โครงการนี้เกิดขึ้นในช่วงที่มีนิสิตนักศึกษาและปัญญาชนเป็นจำนวนมากเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยต่อสู้กับรัฐบาลในเขตชนบท จึงได้เน้นปัญหาในข้อหนึ่งเป็นอันดับหนึ่ง

สำหรับผลที่รัฐบาลประสงค์ที่จะให้บังเกิดขึ้นตามมานั้น ได้แก่

๑. ให้ประชาชนในเขตพื้นที่ที่ประสบภัยธรรมชาติมีงานทำและมีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพตลอดฤดูแล้งในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และมีรายได้พอที่จะลงทุนในกิจการของตนในปีต่อไป

๒. ผลงานที่ประชาชนทำเป็นผลงานที่ถาวรและเป็นพื้นฐานในการผลิตสำหรับฤดูเพาะปลูกของปีต่อไปในอนาคต คือ การสร้าง การขยาย และปรับปรุงแหล่งกักเก็บน้ำเพื่อการเพาะปลูกและน้ำกินน้ำใช้

๓. ให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอันดีต่อความห่วงใยและความหวังดีที่รัฐบาลมีต่อเขา และมีความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพและความซื่อตรงของเจ้าหน้าที่ของทางราชการ ในการร่วมมือร่วมแรงกันบรรเทาความเดือดร้อน

และความเสียหายทางเศรษฐกิจของประชาชน

การดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมุ่งหมายให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำ โดยอาศัยการจ้างแรงงานคนในท้องถิ่นตามอัตราค่าจ้างตามแรงงานท้องถิ่น โดยให้เป็นงานที่ง่าย ไม่ต้องใช้ฝีมือหรือความชำนาญพิเศษมากนัก และจะต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานคนมาก ๆ โดยใช้เครื่องจักรหรือวัสดุก่อสร้างในอัตราส่วนน้อย โครงการนี้ประสบปัญหาด้านการบริหารและปฏิบัติงานตามโครงการ แต่ก็มีส่วนกระตุ้นเศรษฐกิจชนบท โดยการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนผู้ประสบภัยธรรมชาติได้

โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

ในฤดูเพาะปลูกปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เกิดมีภาวะฝนแล้งขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศอย่างรุนแรง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่เกษตรกร ทั้งด้านการประกอบอาชีพ รายได้ และการดำรงชีพ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม อันได้แก่ ภาวะหนี้สิน ภาวะการว่างงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงานในภาคเกษตรกรรมจากชนบทเข้ามาทำมาหากินในเมือง ตลอดจนปัญหาขาดแคลนอำนาจการซื้อปัจจัยด้านอุปโภคบริโภค โดยรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันศุกร์ที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๓ ว่า รัฐบาลจะจัดให้มีการสร้างงาน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้ประชาชนมีโอกาสปรับรายได้ให้สูงขึ้นในภาวะที่ค่าครองชีพพุ่งสูงอย่างรวดเร็ว ลดความเดือดร้อนที่กระจายไปทั่ว รัฐบาลต้องรีบเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนโดยการสร้างงานทั้งในเมืองและชนบท (จิรวรรณ และคณะ, ๒๕๒๓) สำหรับการสร้างงานในชนบท รัฐบาลมีจุดประสงค์เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากความแห้งแล้งในปีที่แล้วลักษณะงานที่จะสร้างขึ้นนั้นจะต้องเป็นกิจกรรมที่ใช้แรงงานมากและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะเกิดผลชะลอการอพยพเข้าสู่ตัวเมืองของชาวชนบท การสร้างงานในชนบทนี้นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้กับชาวชนบทแล้ว ยังเป็นการสร้างปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและ

เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย โดยทางคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาทเพื่อการนี้ โดยขออนุมัติใช้เงินจากเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ไปก่อน

วัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. คือ (เมธี และคณะ, ๒๕๒๔)

๑. เพื่อบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะอันเกิดจากภาวะฝนแล้ง ให้ราษฎรที่ยากจนและว่างงานที่อยู่ในชนบทให้มีรายได้จากการทำงาน ในอันที่จะสกัดกั้นการอพยพเข้าไปหางานทำในกรุงเทพมหานคร

๒. หรือช่วยเหลือเกษตรกรที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทานให้มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและเพื่อการเกษตร

๓. เพื่อการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรทั่วประเทศมากน้อยตามอัตราส่วนของประชากรแต่ละพื้นที่เป้าหมาย

๔. เพื่อฝึกฝนอบรมในทางปฏิบัติ ให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้รู้จักการตัดสินใจในการบริหารตามหลักการมอบอำนาจหรือการแบ่งอำนาจ

๕. เพื่อทดสอบองค์กรของประชาชนในระดับตำบล อันได้แก่ สภาตำบลสามารถบริหารโครงการพัฒนา ซึ่งตนเองเป็นผู้ริเริ่มกำหนดขึ้นมาเองได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อหาลู่ทางที่จะปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

๖. เพื่อฝึกฝนอบรมการพัฒนาการปกครองประชาธิปไตย โดยมีการปฏิบัติจริงขั้นพื้นฐานให้กับคณะกรรมการสภาตำบล

โครงการเพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอันเนื่องจากภาวะฝนแล้งในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เน้นให้จัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำร้อยละ ๗๐ และโครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์อื่นๆ ร้อยละ ๓๐ และมีการกำหนดให้ใช้แรงงานรับจ้างกับวัสดุก่อสร้างในสัดส่วน ๗๐ : ๓๐ หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงิน ๓,๕๐๐ ล้านบาท แยกได้เป็น ๓ ประเภท คือ การจัดสรรให้แก่จังหวัด การจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบล รวม ๓,๐๐๐ ล้านบาท และการบริหารโครงการอีก ๓๔.๓ ล้านบาท ที่เหลือ ๔๖๕.๖ ล้านบาท

เป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการ (สำรอง) หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินให้แก่จังหวัด คือ ใช้ดัชนีระดับความเดือดร้อนของแต่ละพื้นที่ ๒ ตัว คือ ดัชนีปริมาณน้ำฝนและดัชนีรายได้ต่อหัวของแต่ละจังหวัด เมื่อจังหวัดได้รับเงินมาแล้วก็จะจัดสรรให้แก่สภาตำบล โดยให้น้ำหนักความสำคัญแก่พื้นที่ประสบภัยธรรมชาติหรือพื้นที่แห้งแล้ง ร้อยละ ๕๐ ของวงเงิน พื้นที่นอกเขตชลประทานให้น้ำหนักร้อยละ ๓๐ และจำนวนประชากรให้น้ำหนักร้อยละ ๒๐

การพัฒนาสังคมโดยใช้แนวความคิดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.)

แนวความคิดนี้เริ่มต้นขึ้นเมื่อทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอจัดตั้ง **โครงการพัฒนาสังคมแห่งชาติ** ขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพสังคม กำหนดลู่ทางการพัฒนาสังคมและรูปแบบของการพัฒนาเป้าหมายแห่งชาติระยะ ๒๐ ปี โดยกำหนดให้มีวัตถุประสงค์หลัก กลยุทธ์หลัก กลยุทธ์สนับสนุน รวมทั้งกลไกอันสำคัญเพื่อสนับสนุนกระบวนการดังกล่าวข้างต้น การดำเนินงานดังกล่าวได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ผ่านทางองค์การอนามัยโลก และจากองค์การอนามัยโลกโดยตรงด้วย โดยมีรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้อำนวยการโครงการ และมีคณะแกนนำจาก ๔ กระทรวงหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งจากสำนักนายกรัฐมนตรี และทบวงมหาวิทยาลัยด้วย เป็นกลไกในการพัฒนาการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้ง ๔ กระทรวง

โครงการนี้เริ่มก่อตั้งเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยได้มีการกำหนดแนวทางการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน มีความคิดพื้นฐานว่าการที่จะพัฒนาสังคมไทยนั้นควรมีการมองไปข้างหน้าว่า ภาพของสังคมไทยในอนาคตควรจะมีสภาพอย่างไร และความจำเป็นพื้นฐานควรมีระดับใดในระยะ ๒๐ ปี และ

แยกย่อยเป็นราย ๕ ปี โดยความจำเป็นพื้นฐานของคนไทยนั้นควรประกอบด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๗)

๑. อาหารและโภชนาการ

๒. เครื่องนุ่งห่ม

๓. ที่อยู่อาศัย

๔. บริการทางด้านสุขภาพอนามัยทั้งทางร่างกายและจิตใจ

๕. บริการทางด้านการศึกษาพื้นฐาน และการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ

๖. บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นเพื่อการประกอบการและการดำรงชีพอย่างยุติธรรมและสามารถช่วยตัวเองได้

ความจำเป็นพื้นฐาน **ระดับความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีพซึ่งมนุษย์แต่ละคนในสังคมพึงจะบรรลุในช่วงเวลาหนึ่ง** (ประพันธ์, ๒๕๒๖) ความจำเป็นพื้นฐานที่จะต้องบรรลุถึงนี้เป็นการบ่งชี้ถึงการบรรลุคุณภาพชีวิตในระดับ**การพออยู่พอกิน** ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะบรรลุถึงการ**พึ่งตนเอง**ในอนาคต ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า การพึ่งตนเองนั้นเป็นเป้าหมายสุดท้าย และความจำเป็นพื้นฐานเป็นเป้าหมายปฏิบัติการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๗-๒๕๒๘) การกำหนดความจำเป็นพื้นฐานขึ้นนั้นจะเป็นการวาดภาพสังคมในอนาคตว่า ทุกคนทุกครอบครัวจะมีสิทธิ มีส่วนรับผิดชอบร่วมกันในการพัฒนาชีวิตอย่างไร โดยทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยทั่วหน้า แต่ตัวแนวความคิดความจำเป็นพื้นฐานเองที่จะทำให้เกิดการพัฒนาที่มีผล จำเป็นต้องมีเป้าหมายที่แน่ชัดในเครื่องชี้วัดแต่ละตัวแปร และต้องเป็นเป้าหมายระยะยาวของการพัฒนา

เครื่องชี้ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่กำหนดขึ้น ได้จำแนกตามรายการความจำเป็นพื้นฐาน ๑๒ ข้อ ประกอบด้วย

๑. ทุกครอบครัวได้บริโภคอาหารที่ถูกสุขลักษณะอย่างเพียงพอกับความต้องการของร่างกาย

๒. ทุกครอบครัวมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

๓. ทุกครอบครัวมีปัจจัยพื้นฐานในการผลิตที่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ

๔. คนในวัยทำงานมีการว่างงานน้อย

๕. ครอบครัวมีความร่วมมือกันประกอบอาชีพ และเข้าใจพื้นฐานการอยู่ร่วมกันของชุมชน

๖. ทุกคนมีการปฏิบัติกิจกรรมร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนเองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีการใช้และคงอยู่ได้

๗. เด็กก่อนวัยเรียนได้รับการพัฒนา และผู้สูงอายุได้รับการดูแล

๘. ทุกคนมีโอกาสได้รับข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและการดำรงชีพ

๙. เด็กและหญิงมีครรภ์มีโอกาสได้รับการสร้างภูมิคุ้มกันโรค และหญิงมีครรภ์ได้รับการดูแล

๑๐. คู่สมรสวัยเจริญพันธุ์สามารถควบคุมจังหวะและจำนวนของการมีบุตรได้ตามต้องการ

๑๑. บุคคลมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองและการปกครองท้องถิ่น

๑๒. ทุกครอบครัวมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต

จากเป้าหมายความจำเป็นพื้นฐาน ๑๒ ข้อใหญ่ มีเครื่องชี้วัดแยกแยะเป็นข้อๆ รวม ๕๒ ข้อ โดยเป้าหมายของเครื่องชี้วัดแต่ละตัวได้กำหนดจากเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญ คือ

๑. กำหนดจากพื้นฐานของข้อมูลตามตัวแปรเครื่องชี้วัด ซึ่งเป็นข้อมูลปี ๒๕๒๕ อันได้จากสถิติส่วนรวมของประเทศและปรับเกณฑ์ให้สอดคล้องกับเป้าหมายว่าคุณภาพของชีวิตควรจะมีระดับใดในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ในอนาคต ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนรากฐานของ**การพออยู่พอกิน**

๒. กำหนดจากเกณฑ์ทางด้านวิชาการ เช่น ในการทำวัคซีนนั้น ทำกับประชาชนร้อยละ ๗๐ ก็สามารถลดการระบาดของโรคติดต่อได้

๓. ความเป็นไปได้ในการดำเนินงานทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งการระดมทรัพยากรจากประชาชนในชุมชนให้เข้ามามีบทบาทร่วมอย่างเต็มที่

โครงการโคราชพัฒนา

ปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ทางจังหวัดนครราชสีมาได้จัดตั้งโครงการโคราชพัฒนา โดยนำเอาแนวความคิด จปฐ. พร้อมทั้งเครื่องชี้วัดไปปฏิบัติ ได้แสดงให้เห็นว่าแนวความคิด จปฐ. สามารถแก้ไขปัญหาการพัฒนา ที่ผ่านมา คือ

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านมีมากขึ้น เพราะว่าประชาชน โดยเฉพาะองค์กรของชุมชนและกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ สามารถ

ก. รวบรวมข้อมูลได้ด้วยตัวเอง

ข. วิเคราะห์ข้อมูลโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ของเครื่องชี้วัด จปฐ. ได้เอง

ค. ระบุปัญหาของประชาชนในหมู่บ้านได้เอง

ง. กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาโดยการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาได้

จ. กำหนดว่าการแก้ไขปัญหาอย่างใดที่ชาวบ้านทำกันเองได้ และอย่างใดที่จะขอความช่วยเหลือจากรัฐ

๒. การประสานงานหรือผสมผสานกิจกรรมของหน่วยราชการระดับต่าง ๆ มีมากขึ้น เมื่อนำ จปฐ. ไปใช้ร่วมกับการจัดองค์กรบริหารของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะทุกหน่วยงาน

ก. มีเป้าหมายการพัฒนาเดียวกัน

ข. มีการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกัน เพื่อระบุปัญหาและประเมินผลการแก้ไขปัญหา

ค. มีการร่วมกันวางแผนแก้ไขปัญหาด้วยกัน ทำให้รู้งานของกันและกันมากขึ้น

๓. ช่วยในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากร หรือเลือกโครงการลงสู่พื้นที่

ได้เหมาะสม และประสานกันระหว่างหน่วยงานได้ดีขึ้น ทั้งนี้เพราะข้อมูลชี้ระดับปัญหาที่ได้จากหมู่บ้านทั้งหมดมาประกอบการพิจารณาในทุก ๆ ระดับ

๔. เกิดความชัดเจนในเป้าหมายของการพัฒนาว่า **พออยู่พอกิน** คืออะไรและแค่ไหน ในระยะเวลาหนึ่ง ๆ

ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้ รัฐบาลมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดแก้ไขปัญหาของตนเอง แต่ก็ไม่มีงานที่ออกมาในลักษณะที่เป็นรูปธรรมเหมือนเช่นงานของโครงการใช้แนวความคิดความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งมีการทดลองอย่างเป็นรูปธรรมในโครงการโคราชพัฒนา งานนี้ถึงแม้ว่าจะมีนโยบายและเป้าหมายกำหนดมาจากส่วนกลางและเบื้องบนเหมือนเช่นโครงการอื่น ๆ ของรัฐ แต่ก็เป็นโครงการแรกที่ไม่ห่วงพะวงต่อปัญหาความมั่นคง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการคิดแก้ไขและตัดสินใจมากกว่าโครงการอื่น ๆ ที่เป็นมาในอดีต

แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน

ถึงแม้ว่าหน่วยงานราชการและองค์การเอกชนต่าง ๆ จะมีโครงการพัฒนาชนบทและพัฒนาการเกษตรมากมาย แต่การพัฒนาชนบทก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ยังเป็นไปในลักษณะที่ขาดเป้าหมายส่วนรวมระดับมหภาค (เสน่ห์ จามริก, ๒๕๒๗) วิจารณ์ไว้ว่า **ตัวบุคคล กลุ่ม หรือองค์การใดก็ตามที่เข้าไปคลุกคลีทำงานภาคสนาม (งานพัฒนาชนบท) จำเป็นต้องสำนึกความเป็นไปในระดับนโยบายซึ่งเป็นกรอบใหญ่เหมือนกัน** เพราะว่าถ้าขาดสิ่งนี้ เราทำไปก็ดูประหนึ่งทำทุกอย่างไปหมด ในเชิงนโยบายและการวางแผนนั้นกระทำโดยคำนึงถึงทุกสิ่งทุกอย่างไปหมด ผลก็คือ การไม่ได้ทำไม่ได้คิดอะไรอย่างจริงจังสักอย่าง เพราะว่าในเรื่องนโยบาย โดยเฉพาะการวางแผน ต้องคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรเสมอ และคำนึงในแง่เศรษฐศาสตร์ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิผลตามเป้าหมายมากที่สุด

วัตถุประสงค์และหลักการ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) รัฐบาลได้กำหนดแนวทางพัฒนาชนบท**แนวใหม่** ต่างไปจากแผนพัฒนาเดิม คือ ไม่ได้พิจารณาผลผลิตและรายได้ของประเทศเป็นหลัก แต่ให้มุ่งความสำคัญแก่ประชาชนยากจนจำนวน ๑๐ ล้านคน ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศ นโยบายการพัฒนาชุมชนแนวใหม่ได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ ๕ ประการ คือ

๑. ให้ความสำคัญแก่พื้นที่ชนบทที่มีสภาพปัญหาความยากจนหนาแน่นตามที่อำเภอและกิ่งอำเภอกำหนดไว้เป็นรายหมู่บ้าน จำนวน ๑๒,๕๕๕ หมู่บ้าน ใน ๓๘ จังหวัดทั้งประเทศ

๒. พัฒนาฐานะประชาชนในพื้นที่ยากจนให้พออยู่พอกิน และได้รับบริการเบื้องต้นที่จำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่อย่างทั่วถึง

๓. ปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ

๔. แก้ไขปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่ในท้องถิ่น โดยเน้นวิธีการแบบง่าย ๆ ที่ประชาชนทำเองได้และใช้เงินทุนน้อย

๕. ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตนเองให้มากที่สุด

ลักษณะการดำเนินงาน

การดำเนินงานได้กำหนดแผนงานพัฒนาชนบทยากจนขึ้น ๓๒ โครงการเพิ่มเติมจากแผนงานพัฒนาชนบทอื่น ๆ ที่รัฐบาลมีอยู่แล้ว การดำเนินงานมิใช่เป็นโครงการแบบให้เปล่า หากเป็นโครงการที่ประชาชนต้องช่วยกันเอง และร่วมมือกับรัฐบาลแก้ไขปัญหาและสภาพความเป็นอยู่ในหมู่บ้านของตนเอง โดยการดำเนินงานของโครงการมีลักษณะ

๑. การดำเนินการตามความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน

๒. ประชาชนจะต้องเข้าร่วมในการทำงานทุกขั้นตอน

๓. ไม่เป็นโครงการที่ลงทุนเป็นเงินจำนวนมาก แต่ส่งเสริมโครงการที่ใช้

วิธีการแก้ปัญหาง่ายๆ ใช้เงินทุนน้อย และประชาชนทำด้วยตัวเอง

๔. เป็นการลดภาวะรายจ่าย ควบคู่ไปกับการเพิ่มรายได้ของประชาชน

๕. เมื่อโครงการเสร็จ ประชาชนจะต้องช่วยกันดูแลรักษาหรือดำเนินการต่อไป

ในการปฏิบัติงานจริงๆ นั้น โครงการนี้มีลักษณะเป็นโครงการที่สร้างกิจกรรมเพื่อเสริมความแข็งแกร่งขององค์กรประชาชนตามความหมายของรัฐบาล คือ สภาตำบล โดยทางรัฐบาลได้กำหนดกิจกรรมทั้งหมด ๓๒ กิจกรรม ซึ่งจำแนกออกได้เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการผลิตโดยตรง ๗ โครงการ โครงการด้านปัจจัยการผลิต ๖ โครงการ โครงการด้านสาธารณสุขและวางแผนครอบครัว ๕ โครงการ โครงการด้านอาหารโภชนาการและน้ำ ๓ โครงการ โครงการด้านอาหารและน้ำ ๓ โครงการ โครงการด้านการศึกษา ๓ โครงการ ป่าไม้ ๒ โครงการ และอื่นๆ อีก ๕ โครงการ สภาตำบลมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบลโดยเลือกจากโครงการสำเร็จรูปเหล่านี้ ตามความสามารถ ความจำเป็น และความต้องการของแต่ละตำบล เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาตำบล เมื่อคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คตป.) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจาก ๔ กระทรวงหลัก คือ มหาดไทย สาธารณสุข เกษตร และศึกษาธิการ ให้คำปรึกษาหารือแล้วก็จะส่งขึ้นไปที่อำเภอ ให้อำเภอพิจารณากลั่นกรองเป็นแผนพัฒนาจังหวัด ส่งมาให้ส่วนกลางพิจารณาเพื่อตอบกลับไปให้จังหวัดทราบว่าเห็นด้วยกับโครงการซึ่งจะจัดดำเนินงานในพื้นที่หรือไม่

จะเห็นได้ว่างานตามโครงการนี้มีประเด็นที่ควรพิจารณาอยู่ ๓ ประเด็น คือ

๑. โครงการดังกล่าวยังมีลักษณะจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง โดยทางส่วนกลางเป็นผู้กำหนดว่าท้องถิ่นควรจะทำงานพัฒนาชนบทในด้านใดบ้าง ซึ่งระบุใช้ ๓๒ โครงการดังกล่าวแทนที่จะให้ท้องถิ่นมีอิสระในการมีความคิดริเริ่มเองว่าเขาควรจะทำอะไรบ้าง โดยทางการเป็นแต่เพียงให้คำปรึกษาทาง

ด้านวิชาการ วิทยาการ และช่วยศึกษาความเป็นไปได้ให้เท่านั้น ดังนั้น ความคิดริเริ่มที่จะมาจากท้องถิ่นเองจึงมีไม่มาก

๒. ไม่ได้สนับสนุนแนวความคิดช่วยเหลือตนเองของชาวชนบทมากนัก เพราะยังต้องทำโครงการเสนอต่อหน่วยราชการ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์การสภาตำบลที่แข็งแกร่ง จะเป็นด้วยปัจจัยใดก็ตาม ก็อาจจะใช้ประโยชน์จากโครงการนี้ได้มาก โดยการเลือกโครงการที่ตนเองไม่มีความสามารถทางการเงิน แต่มีความจำเป็นสำหรับท้องถิ่น แต่โครงการใดที่สามารถทำเองได้ก็ทำเอง ในลักษณะนี้ก็ยังจะคงได้ประโยชน์ แต่ก็ต้องยอมรับว่ามีส่วนในการลดความคิดริเริ่มของประชาชนลงไปบ้าง

๓. ตัวสภาตำบลนั้นจะถือว่าเป็นองค์กรของประชาชนในระดับพื้นฐานได้หรือยัง เพราะลักษณะการก่อตั้งขึ้นมานั้นยังมีลักษณะเป็นการรวมตัวของผู้นำที่เป็นทางการอยู่มาก โดยเฉพาะตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีลักษณะเป็นการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ถึงแม้ว่าจะมีการเปิดช่องให้มีการถอดถอนได้ก็ตาม การที่จะเรียกร้องให้มีการถอดถอนต่าง ๆ มิได้ช่วยให้เกิดความสามัคคีของการทำงานในสังคมระดับเล็ก ระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งจะมีผลเสียต่อการทำงานร่วมกันภายหลัง แต่ในหลายกรณีที่ผู้นำทางการเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้นำตามธรรมชาติ รูปแบบของสภาตำบลดังกล่าวก็อาจจะดำเนินไปได้ดี

อย่างไรก็ตาม ก็คงจะต้องยอมรับว่าโครงการพัฒนาในลักษณะการสร้างงานในชนบท แนวความคิดพัฒนาโดยใช้ความจำเป็นพื้นฐาน และแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน โครงการเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะมีผลทางบวกมากกว่าทางลบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในชนบท และมีผลในทางส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม แต่ถ้าหากจะพิจารณาจากจำนวนเจ้าหน้าที่และทรัพยากรที่รัฐทุ่มเข้าไปเพื่อกิจการดังกล่าว จะมีผลได้คุ้มกับเสียหรือไม่นั้น ก็เป็นกรณีที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งเหมือนกัน แต่ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้ก็คือ มีการเริ่มยอมรับใน

ศักยภาพของชนบทในการพัฒนาตัวเองมากขึ้น และทางรัฐบาลเองก็เริ่มมีความคิดที่เปิดกว้างขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ การลดความหวาดระแวงภัยจากลัทธิคอมมิวนิสต์ลง ทำให้ผู้ที่ประสงค์ดีต่อการพัฒนาชนบทมีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นเอกชน และการที่รัฐหันมาให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบท ในลักษณะเช่นว่านี้เป็นการลดอิทธิพลมืดในท้องถิ่นลง เพราะประชาชนสามารถขอรับความช่วยเหลือจากทางการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรงเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้จะมีความขัดแย้งทางด้านโครงสร้างของผลประโยชน์อยู่ อันเป็นลักษณะสำคัญของงานพัฒนาชนบททั่วไปตามความขัดแย้งนั้น ก็ไม่ส่งผลสะเทือนอย่างรุนแรงในรูปของการลอบสังหาร เข่นฆ่า เหมือนอย่างที่เคยปรากฏในอดีต แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารูปแบบดังกล่าวจะหมดไปเสียทีเดียว แต่ก็ได้ลดน้อยลงไปมาก ซึ่งก็เป็นผลสะท้อนมาจากความเข้าใจปัญหายิ่งขึ้นในบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของรัฐบาล ข้อดีข้อนี้อาจจะกล่าวได้ว่า ส่งผลต่อการพัฒนาชนบทที่เป็นรูปธรรมดีเสียกว่าโครงการที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องในการพัฒนาโดยตรงก็เป็นได้

โครงการอีสานเขียว (น้ำพระทัยจากในหลวง)

ในปี ๒๕๒๙ และ ๒๕๓๐ เป็นระยะที่มีปัญหาแล้งจัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียง*เหนือเป็นจำนวนมากไม่สามารถประกอบอาชีพตามปกติในถิ่นฐานของตนเองได้* และได้อพยพเข้ามาเพื่อหางานทำและดิ้นรนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะให้มีชีวิตอยู่ได้ ในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่รัฐบาลเตรียมงานเฉลิมฉลอง ๖๐ พรรษา ถวายแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สถานการณ์ที่มีการเตรียมตัวจัดงานขนาดใหญ่ในขณะที่มีสภาพที่ขัดแย้งอย่างรุนแรง คือมีประชาชนเป็นจำนวนมากอดอยากยากจน ต้องดิ้นรนเข้ามาในเมืองเพื่อการมีชีวิตรอด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชปรารภต่อผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น คือ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ให้ช่วยแก้ปัญหาให้ประชาชน ซึ่งก็เป็นจุดเริ่มต้นของโครงการที่

เรียกว่า **น้ำพระทัยจากในหลวง** โครงการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ พลเอก อิสระพงษ์ หนุนภักดี แม่ทัพภาคที่สอง ในขณะนั้น โครงการอีสานเขียวมีกรอบความคิดว่า แผ่นดินภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจุดยุทธศาสตร์ในแง่ของความมั่นคง เพราะได้มีฝ่ายต่าง ๆ นำเอาปัญหาความยากจนมาเป็นเงื่อนไขในการทำสงครามจิตวิทยาอย่างต่อเนื่อง โครงการใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๔-๕ หมื่นล้านบาท ผลสำเร็จของโครงการจนถึงปี ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของโครงการ คือการเพิ่มบทบาทด้านการพัฒนาของทหารอย่างเด่นชัดในภูมิภาคอีสาน (ปรีชา และคณะ, ๒๕๓๖) โครงการดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นโดยทางราชการทหารได้นำรถบรรทุกและอุปกรณ์ทางทหารซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการนำน้ำไปแจกจ่ายตามหมู่บ้านต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้อย่างหนัก หลังจากที่ได้มีการปฏิบัติการในพื้นที่จนสิ้นฤดูแล้ง ได้มีการประเมินผลของโครงการโดยทางราชการทหารเอง ก็ได้พบว่าค่าใช้จ่ายทุก ๆ หนึ่งลิตรที่นำน้ำไปให้ราษฎรนั้นมีราคาสูงเท่ากับค่าน้ำมันสี่ลิตร จึงได้มีการปรับแผนในการทำงานใหม่ แทนที่จะเป็นการจัดขบวนรถนำน้ำไปให้ประชาชนทุกปี ก็ควรจะพยายามแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะที่ถาวรยิ่งขึ้น โดยการจัดหาแหล่งน้ำที่ถาวรให้ประชาชนมากขึ้น ในปีต่อมาทางกองทัพบกจึงได้เน้นการจัดหาแหล่งน้ำให้ประชาชนโดยการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะและคูคลองส่งน้ำ ภาพที่ออกมาในระยะแรกจะมีทหารเข้าไปในหมู่บ้าน แล้วใช้ระเบิดฝังเพื่อขุดบ่อน้ำ ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมากว่าเป็นวิธีการที่ไม่ได้ประโยชน์อะไร และยังอาจจะเป็นผลเสียในการทำลายแหล่งน้ำใต้ดินตามธรรมชาติ เพราะการใช้ระเบิดทำให้โครงสร้างทางธรณีวิทยาของพื้นดินผิดไป

จากบทเรียนที่ผ่านมาทำให้กลับมามีการสรุปปัญหาและการวางแผนเพื่อที่จะแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบมากขึ้น คือ ทหารเริ่มเข้าใจเป็นครั้งแรกว่าปัญหาของอีสานนั้นมิใช่ปัญหาขาดน้ำและขาดแหล่งน้ำตามธรรมชาติ แต่เป็นปัญหาที่เกิดจากมีการบุกรุกทำลายป่าอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานาน รวม

ทั้งปัญหาดินเค็มที่เกิดจากมีการสร้างเขื่อนมาก ทำให้น้ำในเขื่อนละลายเกลือใต้ดินออกมาทำความเสียหายให้กับเนื้อที่เพาะปลูกทั่วไป ประกอบกับมีการขุดเจาะน้ำบาดาลเพื่อทำเกลือมากขึ้น เนื่องจากพื้นที่ของอีสานนั้นเป็นพื้นที่ที่จมอยู่ใต้ทะเลมาก่อน การทำนาเกลือมากขึ้นโดยไม่มีการระมัดระวังยิ่งทำให้มีปัญหาดินเค็มมีพื้นที่บริเวณกว้างมากขึ้น มีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาการขาดแคลนน้ำ ในปีที่สามของการปฏิบัติงานดังกล่าวจึงเริ่มมีการศึกษาอย่างเป็นระบบมากขึ้น โดยมีการศึกษาโครงสร้างทางธรณีวิทยาของอีสานทั้งระบบ มีการวางแผนเพื่อที่จะใช้เนื้อที่ทำประโยชน์ในลักษณะเป็นแผนมหภาคในลักษณะการเกษตรแบบตะวันตก คือ แบ่งเขตที่ดินที่เหมาะสมสำหรับปลูกฝ้าย ปลูกข้าว ปลูกยาง มะม่วงหิมพานต์ ผลไม้ ปลูกหม่อนเลี้ยงไหม และพืชไร่อื่นๆ เป็นต้น และเตรียมที่จะสนับสนุนให้เอกชนรายใหญ่เข้ามาดำเนินงานในลักษณะระบบเกษตรอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ พร้อมกันนี้ก็พยายามระดมความคิดจากข้าราชการหน่วยงานต่างๆ อาจารย์จากมหาวิทยาลัยทุกแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมหาวิทยาลัยขอนแก่น ให้ร่วมทำโครงการวิจัยต่างๆ รวมทั้งชักชวนเอกชนและต่างประเทศให้เข้ามาสนับสนุนโครงการโดยอาศัยบารมีของทหารบกและกองทัพเป็นหลัก แต่ผู้ที่โครงการนี้ไม่เคยเข้าไปปรึกษาเลยก็คือ ชาวบ้าน ว่าเขาเหล่านั้นมีต้องการอะไรบ้าง

การดำเนินการของโครงการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นโครงการเบื้องบนลงสู่ล่างในระดับมหึมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทหารได้ไปปรึกษานั้น ส่วนใหญ่จะมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร และผู้มีความรู้ทางเทคนิค ทั้งนี้เพราะได้พยายามเน้นประเด็นของปัญหาว่าเป็นปัญหาทางเทคนิคมากกว่าปัญหาโครงสร้างของสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ หลังจากปฏิบัติงานในปีที่สี่ จึงได้เริ่มมีความเข้าใจถึงปัญหาพื้นฐานของประชาชนบ้าง แต่การทำงานส่วนใหญ่ของทหารก็ยังเน้นการทำงานแบบโครงการพัฒนาชนบทยากจน (กชช.) ซึ่งอาศัยโครงสร้างของการทำงานของสภาตำบลเป็นจุดเชื่อม เพียงแต่เงินจากโครงการอีสานเขียวนั้นอาจจะมีวงเงินสูงกว่างบ กชช. และอาจ

จะทำในพื้นที่ที่กว้างขวางกว่าระดับตำบล

การที่ทหารเข้ามาทำงานของโครงการในลักษณะดังกล่าว เมื่อทหารมีความเข้าใจปัญหามากขึ้น ก็อาจจะเป็นผลดีแก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การที่ทหารเข้ามาเน้นบทบาทของการพัฒนานั้นส่วนหนึ่งเนื่องจาก หลังปี ๒๕๒๖ เป็นต้นมา ฝ่ายทหารได้ประกาศว่ามีชัยชนะเด็ดขาดเหนือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งทหารได้ถือว่าเป็นศัตรูหมายเลขหนึ่ง และได้ทำการสู้รบขับเคี่ยวกันมา โดยเฉพาะเมื่อเริ่มมีการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธเป็นครั้งแรกที่บ้านนาบัว ตำบลเรณูนคร อำเภอนาแก จังหวัดสกลนคร เป็นเวลาเกือบ ๓๐ ปี การที่หมดศัตรูตัวสำคัญทำให้ทหารหมดความชอบธรรมที่จะมีกองกำลังทหารขนาดใหญ่เพื่อทำการสู้รบต่อไป เพื่อลดปัญหาอันจะเกิดจากการจะต้องลดบทบาททางทหารลงอย่างรวดเร็วในระยะเวลาสั้น ทหารจึงต้องหาศัตรูตัวใหม่มาต่อสู้ นั่นก็คือความยากจนในชนบท โดยอ้างกระแสพระราชดำรัสและพระราชปรารภในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวดังกล่าว โครงการดังกล่าวได้มีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการเตรียมตัวหาเสียงทางการเมืองของผู้นำทางทหารบางคน ซึ่งต่อมาได้ออกมาตั้งพรรคการเมือง และเป็นพรรคร่วมรัฐบาลของรัฐบาลชวน หลีกภัย ภายหลังการเลือกตั้งเดือนกันยายน ๒๕๓๕ ในปลายปี ๒๕๓๗ เกิดมีความขัดแย้งกับพรรคที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงถูกปรับออกจากรัฐบาลให้มาเป็นฝ่ายค้าน การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการใช้เงินผันเป็นเครื่องมือในการหาเสียงให้กับพรรคกิจสังคม ในยุคที่ พลตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีมาแล้วนั่นเอง

การประเมินโครงการอีสานเขียวในแง่ของผลพวงของการพัฒนาชนบทที่มีต่อประชากรโดยตรงในกรณีนี้คงจะไม่ต่างไปจากงานพัฒนาอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานโดยหน่วยงานของรัฐเท่าใด แต่สิ่งหนึ่งที่เป็นนิมิตหมายที่ดีก็คือ จากการดำเนินงานที่ผ่านมาในระยะสั้น ทหารเองเริ่มเรียนรู้และเข้าใจปัญหาพัฒนาชนบทเป็นระบบมากขึ้น แต่ประเด็นที่สำคัญมีอยู่ว่า ทหารจะเข้าไปสัมผัส

ประชาชนอย่างใกล้ชิด และจะเป็นหลักประกันให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยการเพิ่มอำนาจอธิปไตยให้แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ประเด็นคำถามสองคำถามหลังยังคงจะเป็นเครื่องหมายคำถามที่สำคัญไปอีกระยะเวลาหนึ่ง

วิเคราะห์การทำงานพัฒนาชนบทโดยรัฐจากปัญหาโครงสร้าง

การที่ประเทศไทยมีระบบการเมืองการปกครองแบบอำนาจนิยม มีการกระจุกตัวของอำนาจอยู่ที่กลไกของรัฐและกลุ่มชนเพียงบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มทหาร และข้าราชการซึ่งเริ่มจะมีบทบาทลดลง ในขณะที่กลุ่มเศรษฐกิจพาณิชยกรรมกำลังมีอิทธิพลในทางการเมืองเพิ่มสูงอย่างต่อเนื่อง เกิดการรวมตัวของอำนาจทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจ อันนำไปสู่การมีอำนาจทางสังคม หรือมีสถานภาพทางสังคมและโอกาสด้านต่าง ๆ ที่จะได้รับบริการอื่น ๆ ตามมา เช่น บริการด้านสาธารณสุข การศึกษา ฯลฯ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่รัฐบาลของไทยในอดีตจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศเน้นหลักในการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (แทนที่จะเป็นการพัฒนาประชาธิปไตย) ทำให้รัฐบาลในอดีตมุ่งเน้นการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่จะเอื้ออำนวยแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ บรรยากาศทางการเมืองดังกล่าวก็คือ เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงการมีรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เป็นปัญหากับรัฐบาล ตลอดจนสื่อมวลชนและประชาชนที่ไม่คัดค้านรัฐบาล รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการรักษากฎหมายของบ้านเมืองในลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติสูงเป็นพิเศษ จนละเลยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ทำให้กลไกของรัฐบาล โดยเฉพาะระบบราชการมีความสำคัญในการตัดสินใจและบริหารงานของรัฐบาล ระบบราชการเป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศ การบริหารภายใต้

แนวคิดเช่นนี้จึงเป็นการบริหารที่เน้นการรักษาสถานภาพเดิมของกลไกระบบ (ชัยอนันต์, ๒๕๒๗) ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่การพัฒนาชนบทในยุคแรก ๆ เช่น งานของ รพช. กรป.กลาง นิคมสร้างตนเอง ฯลฯ จะเน้นเป้าหมายเรื่องความมั่นคง และการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ก่อน เป้าหมายการพัฒนาให้ได้ผลถึงประชาชนจึงขาดการเอาใจใส่ งานพัฒนาเหล่านี้เป็นแค่เพียงงานที่รัฐต้องการเข้าไปควบคุมประชาชนได้อย่างใกล้ชิด ไม่ใช่งานที่จะพัฒนาให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองโดยวิธีการพัฒนาที่ถูกต้อง ดังที่เสน่ห์ จามริก (๒๕๒๗) กล่าวไว้ว่า

> **องค์กรประชาชนที่รัฐตั้งขึ้น เพื่อควบคุมประชาชนได้ง่ายขึ้น เช่น ลส.ชบ. กลุ่มชาวนาสมัย ๒๕๐๐ ฯลฯ เมื่อตั้งขึ้นมาก็มีเรื่องว่ากลุ่มนี้สังกัดกระทรวงนั้น กระทรวงก็มีการช่วงชิงงบประมาณ ที่ผ่านมาเรามักมองการจัดตั้งองค์การประชาชนขึ้นมาเพื่อเป้าหมายความมั่นคงมากกว่าให้เขาพัฒนาขีดความสามารถพึ่งตัวเอง**

จากข้อความที่อ้างไว้ข้างต้นมีประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ การทำงานพัฒนาของหน่วยราชการต่าง ๆ มักจะมีคำสั่งเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ จากส่วนกลาง มีการกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณและเงื่อนไขเวลาให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างสุดปฏิบัติ (ไม่ใช่การประเมินว่าประชาชนสามารถพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด) ดังนั้น วัตถุประสงค์ของข้าราชการท้องถิ่น คือ การทำตามเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนดให้เพื่อจะได้ใช้เป็นรากฐานในการขยายหน่วยงานของตน ยิ่งสามารถขยายปริมาณงานได้มากเท่าไร งบประมาณและบุคลากรก็มีมากขึ้น อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนอำนาจต่อรอง ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ดังที่ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๕๒๗) กล่าวไว้ว่า

บ่อยครั้งการกระจายอำนาจ (ซึ่งน่าจะหมายถึงการแบ่งอำนาจ) หรือการแบ่งส่วนราชการ ไม่ได้นำมาซึ่งการทำงานที่ดีดังกล่าวได้ ตรงกันข้ามกลับทำให้เกิดการซ้ำซ้อน ในชนบทหน้าที่ซึ่งนำไปสู่การแข่งขันแย่งชิงงบประมาณตำแหน่งอัตรากำลังและพื้นที่...การแบ่งส่วนราชการให้ย่อยลงมากจนเกินไปย่อมส่งผลให้เกิดการขยายส่วนย่อยของหน่วยงานโดยไม่จำเป็นและทำให้แต่ละส่วนเข้าไปรับหรือจัดการกับปัญหาเฉพาะด้านมากขึ้น โดยแต่ละส่วนต่างทำงานแบบตัวใครตัวมัน ต่างชูเป้าหมายที่ตนสังกัดและพิทักษ์ผลประโยชน์หน่วยงาน ตลอดจนสร้างกฎระเบียบคำสั่งที่แตกแขนงออกไปมากมายเกินพอดี ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะในชนบทที่ขาดความรู้ในเรื่องกฎระเบียบ เกิดความไม่เข้าใจ สับสนว่าจะมีบทบาทเพื่อร่วมพัฒนากับตัวแทนของรัฐได้อย่างไรบ้าง

งานพัฒนาของหน่วยราชการจึงมักจะกำหนดกฎเกณฑ์ มีแบบฟอร์มต่าง ๆ ต้องกรอก มีบัญชีที่ต้องจำกัด มีขั้นตอนในการเบิกจ่ายตามระเบียบราชการ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าประชาชนที่จะเข้าร่วมเป็นผู้นำโครงการได้จะต้องเป็นผู้มีฐานะและความรู้ดีกว่าคนอื่น ๆ ในหมู่บ้าน

ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาชนบทยากจนจะกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังมีหน่วยราชการบางแห่งที่มีวัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น เป้าหมายความมั่นคง (หรือเพื่อการปราบปรามคอมมิวนิสต์) การที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่สังกัดกระทรวงหลักของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) และที่ไม่สังกัด มีเป้าหมายอื่น ๆ นับเป็นการแย่งชิงทรัพยากรอันมีจำกัดและทำให้งานพัฒนาไม่ได้ผล โดยเฉพาะในอดีตเมื่อรัฐบาลยังไม่ได้มีแผนส่วนรวมด้านการพัฒนาชนบท

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงจากหน่วยราชการส่วนกลางมองเห็นความ

สำคัญของการพัฒนาชนบท และมีความปรารถนาอันแรงกล้าที่ต้องการจะพัฒนาชนบทให้ได้ แต่ขณะเดียวกันโครงสร้างระบบราชการทำให้ข้าราชการในท้องถิ่นยังคิดว่าตนเองมีฐานะเป็นผู้ปกครองชาวบ้านมากกว่าจะเป็นผู้รับใช้หรือให้บริการ นอกจากนั้น ในหลาย ๆ กรณี ข้าราชการในท้องถิ่นก็ไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง เพราะการบริหารงานเป็นแบบสั่งการจากส่วนกลาง ดังนั้นพฤติกรรมข้าราชการในท้องถิ่นจึงเป็นการพยายามรักษาสถานภาพเดิม เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ของตนไว้ แต่ขณะเดียวกันก็จะปรับภาระความรับผิดชอบในงานที่ไม่ใช่หน่วยงานของตน ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า **ทวิภาวะความรับผิดชอบ** (ชัยอนันต์, ๒๕๒๗) สภาพการณ์ดังกล่าวมักกลายเป็นอุปสรรคของการทำงานพัฒนาของหน่วยงานเอกชนและมหาวิทยาลัยบางแห่ง ดังเช่นโครงการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ของ UNRISD และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ฉลาดชาย, ๒๕๒๗) โครงการพัฒนาชนบทลุ่มแม่น้ำแม่กลอง และโครงการสำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในระยะแรก

การที่โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองในอดีตที่ผ่านมายังไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาชนบท เนื่องมาจากประการแรก ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นขาดโอกาสทางการเมืองที่จะเลือกวิถีชีวิตของตนเอง ถึงแม้ว่าการพัฒนาที่ผ่านมาจะพยายามอาศัยสภาตำบลเป็นองค์กรสำคัญในการพัฒนาชนบท แต่รูปแบบในกฎหมายที่มีอยู่ในอดีตมีผลทำให้กรรมการบางคน เช่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้จะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในตอนแรก ก็สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนเกษียณอายุ โดยไม่จำเป็นต้องถูกตรวจสอบจากประชาชนอย่างต่อเนื่อง กรรมการโดยตำแหน่งเหล่านี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องทำงานเพื่อประชาชน แต่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของตน และเนื่องจากตนต้องสัมพันธ์กับทางราชการและทราบว่าราชการสามารถหยิบยื่นผลประโยชน์ให้ตนเองในรูปของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ดังนั้นพฤติกรรมของกรรมการเหล่านี้จึงเป็นในลักษณะตัวแทนของทางราชการ

มากกว่าเป็นตัวแทนของประชาชน (ปธาน, ๒๕๒๗) อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่จะอยู่ในตำแหน่งเพียง ๕ ปี ยกเว้นแต่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาก่อนหน้านี้จะยังคงอยู่ในตำแหน่งได้จนครบอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ประการที่สอง โครงสร้างสังคมไทยแบบกลุ่มอุปถัมภ์ ประกอบกับสภาพความไม่แน่นอนในการทำมาหากินของชาวชนบท ซึ่งต้องพึ่งดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ทำให้ชาวชนบทมีความจำเป็นต้องหาที่พึ่งพาทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในยามยากจากผู้มีฐานะอำนาจสูงเป็นผู้ใหญ่หรือที่พึ่งของผู้น้อย ขณะเดียวกันก็ต้องมีข้อห้ามบางประการที่เป็นกลไกสำหรับป้องกันการขัดแย้งระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อย ความเกรงใจผู้ใหญ่นี่เองที่มีผลในเชิงขัดขวางการพัฒนาชนบทและการมีส่วนร่วมของการพัฒนาชนบท เมื่อข้าราชการบอกให้กำนันจัดตั้งกลุ่มขึ้น กำนันก็จะบอกผู้ใหญ่บ้านให้ไปหาสมาชิกให้ครบจำนวน เวลามีการประชุมเพื่อเลือกผู้นำ ผู้ได้รับเลือกให้เป็นผู้นำก็จะเป็นชาวบ้านที่ร่ำรวย เมื่อผู้นำกลุ่มเป็นผู้ที่มีฐานะตำแหน่งหรือทรัพยากรแตกต่างจากกลุ่มประชาชนที่ยากจน งานของกลุ่มจึงมักจะไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้ยากไร้ (อคิน, ๒๕๒๗ และ ฉลาดชาย, ๒๕๒๗) ประการที่สาม โครงสร้างทางเศรษฐกิจการคลังในอดีตเป็นไปในลักษณะที่รัฐบาลกลางเป็นผู้เก็บภาษีจากท้องถิ่นและจัดสรรกลับมาให้แต่ละท้องถิ่น โดยท้องถิ่นไม่มีสิทธิพัฒนาฐานทรัพยากรและรายได้ของตนเอง วิธีการเช่นนี้เป็นการรวมอำนาจการคลังไว้ที่ส่วนกลาง ไม่ได้ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระในการปกครองและจัดการเรื่องการคลังของตนเอง ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะเกิดขึ้นในระดับจังหวัดแล้วยังเกิดขึ้นในระดับตำบลอีกด้วย เช่น กองทุนพัฒนาหมู่บ้านในโครงการพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ซึ่งได้เงินสมทบมาจากรัฐบาลกลางโดยราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาดังกล่าวย่อมทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนแคระแกร็นไม่เติบโต การพึ่งตนเองก็เป็นไปได้ยาก (เสน่ห์, ๒๕๒๗) ปัจจุบันมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจในทางการคลังออกไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น พร้อมกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่สภาตำบล

ซึ่งจะมีผลอย่างจริงจังตั้งแต่ปี ๒๕๓๘ เป็นต้นไป นอกจากนั้นโครงสร้างเศรษฐกิจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างตลาดเงินทุน โครงสร้างตลาดสินค้า ฯลฯ ยังอยู่ในลักษณะที่ทำให้เกษตรกรต้องอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ต้องเสียดอกเบี้ยและซื้อปัจจัยการผลิตในราคาสูง แต่สามารถขยายผลผลิตได้ในราคาต่ำ สิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาชนบท

การมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว งานพัฒนาชนบทของหน่วยงานราชการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่สั่งการมาจากส่วนกลาง จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในโครงการพัฒนาทุกขั้นตอน อาจกล่าวได้ว่า โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่มีรูปแบบการดำเนินการเพียงแบบเดียวเหมือนกันทั้งประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโครงการต่าง ๆ ของกรมการพัฒนาชุมชนหรือของกองทุนยาและเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน การวิจัยของพิมพ์วัลย์ ปรีดาสวัสดิ์ และคณะ (๒๕๒๗) พบว่าร้อยละ ๗๘.๓ ของการริเริ่มโครงการกองทุนยาฯในหมู่บ้านเกิดจากเจ้าหน้าที่ริเริ่มผ่านที่ประชุมชาวบ้านหรือผ่านผู้นำชาวบ้าน เจ้าหน้าที่เร่งรัดจัดตั้งขึ้นโดยไม่คำนึงถึงกระบวนการเตรียมประชาชนร้อยละ ๔๔ และอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือผู้สื่อข่าวสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (ผสส.) ซึ่งเป็นชาวบ้านที่ได้รับการอบรมจากกระทรวงสาธารณสุขหรือผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้ริเริ่มร้อยละ ๑๖.๓ การที่โครงการส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจริเริ่มร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้นำหมู่บ้านจึงไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ริเริ่มวางแผนโครงการอย่างแท้จริง ประการที่สอง ลักษณะสำคัญของสังคมชนบท คือ ชาวบ้านจะไม่แสดงออกในเชิงปฏิเสธโดยตรงต่อโครงการที่รัฐหยิบยื่นให้ ไม่ว่าจะต้องการจริง ๆ หรือไม่เพราะการปฏิเสธโครงการหมายถึงการหมดสิทธิที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ ทำให้โครงการของรัฐจำนวนมากต้องล้มเหลว ประการที่สามลักษณะการตัดสินใจในสังคมชนบท จากโครงสร้างของการทำงานที่ไม่เป็น

ประชาธิปไตยในหมู่บ้าน มีแนวโน้มทำให้การตัดสินใจเอนเอียงไปตามทัศนะความเห็นและผลประโยชน์ของผู้นำ โดยที่ชาวบ้านที่ยากจนมักไม่มีโอกาสร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ของหมู่บ้าน เช่น หลักฐานการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรยกกระบัตร ซึ่งริเริ่มโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (อคิน, ๒๕๒๓) หรือหลักฐานจากการทำงานในโครงการส่งเสริมการเกษตรไทย-เยอรมันที่นครราชสีมา พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๑ (Rabibhadana, et. al, ๑๙๗๘) และหลักฐานจากโครงการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านสันโป่ง ตำบลบ้านกาด อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ (ฉลาดชาย, ๒๕๒๗) การดำเนินโครงการพัฒนาจากผลการตัดสินใจในลักษณะดังกล่าวจึงมีผลทำให้ชาวบ้านที่ยากจนไม่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการเหล่านั้นแต่อย่างใด

จากงานวิจัยประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการกองทุนยาฯของหมู่บ้านพบว่า (ก) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ เช่น การวางแผนกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ปรากฏว่าร้อยละ ๕๑.๘ ของหมู่บ้านที่สำรวจเป็นการกำหนดจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุข การคัดเลือกกรรมการบริหารโดยวิธีที่ไม่ผ่านการเลือกตั้งของชาวบ้านมีร้อยละ ๓๗.๒ และร้อยละ ๓๑ ของหมู่บ้านที่สำรวจมีการกำหนดมูลค่าหุ้นของกองทุนฯ โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนด (ข) อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรม โดยการเข้าร่วมถือหุ้นอยู่ในสัดส่วนที่สูงมาก ร้อยละ ๔๗ ของหมู่บ้านทั้งหมด มีสัดส่วนครัวเรือนผู้ถือถึงร้อยละ ๗๖-๑๐๐ ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด แต่ตัวเลขนี้อาจไม่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด เพราะในการปฏิบัติ รัฐบาลเคยใช้สัดส่วนการถือหุ้นของครัวเรือนในหมู่บ้านเป็นเงื่อนไขสำคัญของการให้เงินอุดหนุน เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๖ กระทรวงสาธารณสุขจะให้เงินสนับสนุน ๑,๐๐๐ บาท เฉพาะแก่หมู่บ้านที่ระดมสมาชิกได้ร้อยละ ๘๐ ของครัวเรือนทั้งหมด ในด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการ ปรากฏว่า ๑ ใน ๓ ของกองทุนยาฯไม่เคยมีการพบปะปรึกษาหารือของคณะกรรมการ

บริหารในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา นอกจากนั้นกองทุนยาฯส่วนใหญ่มีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการซื้อขายยาเพียง ๑ ถึง ๒ คน เช่น ร้อยละ ๕๗.๖ ของหมู่บ้านมี อสม.คนเดียวหรือครอบครัวรับผิดชอบ ร้อยละ ๗.๓ มี ผสส. หรือครอบครัวรับผิดชอบ ร้อยละ ๑๖ มี อสม. หรือ ผสส. บางคนช่วยกันหรือเวียนกันรับผิดชอบ นอกจากนั้นแทบจะไม่ปรากฏเลยว่าองค์การอื่นๆ ในชุมชน กรรมการสภาตำบล กรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หรือกลุ่มอื่นๆ (เช่น พระ ครู แม่บ้าน) ได้มีบทบาทร่วมให้คำแนะนำปรึกษาในการดำเนินงานของกองทุนยาฯ (ค) ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในขบวนการควบคุมและประเมินผลโครงการซึ่งถือเป็นบทบาทขั้นสูงในขบวนการที่มีส่วนรับผิดชอบโครงการพัฒนา ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีส่วนร่วมในโครงการดังกล่าว เช่น ร้อยละ ๕๕ ของหมู่บ้านไม่เคยมีการประชุมสมาชิกเพื่อรับทราบและให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานกองทุนยาฯ และร้อยละ ๙๘ ของหมู่บ้านที่มีกองทุนยาฯไม่เคยมีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของกองทุนยาฯ จากองค์การหรือกลุ่มต่างๆ ภายในหมู่บ้าน เช่น กรรมการหมู่บ้าน กลุ่มหมู่บ้าน หรือกลุ่มอื่นๆ เลย (พิมพ์วัลย์ และคณะ, ๒๕๒๗)

จุดอ่อนประการหนึ่งของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน คือ การยึดพื้นที่ยากจนเป็นเป้าหมายเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะหมู่บ้านในเขตพื้นที่ยากจนเองก็ยังมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มผู้ยากจน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการ จปฐ.) อาจทำให้ผลประโยชน์ของกิจกรรมพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของผู้ได้เปรียบในชุมชน ยิ่งถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การพัฒนาส่วนใหญ่ต้องอาศัยผู้นำในหมู่บ้าน โดยเฉพาะกำนันในหมู่บ้าน ซึ่งมักจะมีฐานะค่อนข้างดี การเลือกโครงการต่างๆ โดยเฉพาะกรรมการพัฒนาตำบลหรือคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน จึงมักเป็นโครงการที่ตกอยู่ในหมู่บ้านของกำนันและผู้ใหญ่บ้านก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาต่างๆ ของกรมการพัฒนาชุมชน การที่โครงการพัฒนาส่วนใหญ่ของรัฐไม่เน้นกลุ่มประชาชนยากจน เกิดจากปัญหาที่

ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ถ้าเลือกโครงการเพื่อคนจนจะต้องมีการศึกษาวิถีชีวิตของคนจนอย่างละเอียดลออ จึงจะสามารถช่วยให้คนจนรวมกลุ่มกันพัฒนาได้ แต่ระบบการประเมินผลของราชการประกอบกับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับผู้นำหมู่บ้านจะไม่เปิดโอกาสให้มีโครงการลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น โครงการส่วนใหญ่ในหมู่บ้านเกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้นำและผู้มีฐานะดี และกิจกรรมของโครงการมักไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของคนจน แม้กระทั่งโครงการธนาคารข้าวของรัฐบาล (ฉลาดชาย, ๒๕๒๗)

ปัญหาอันสืบเนื่องจากความละเอียดอ่อนในการพัฒนาชนบท

การพัฒนาชนบทของรัฐนั้นอาจจะประสบความล้มเหลวตั้งแต่จุดเริ่มต้น คือ นโยบายของรัฐเองมีความจริงใจต่อการพัฒนาชนบท ในลักษณะที่จะให้ชนบทเป็นถิ่นฐานของหน่วยของสังคม เป็นที่อยู่อาศัยของคนส่วนใหญ่อย่างมีความผาสุกตามอัตภาพ และเป็นแหล่งการสร้างงานในชนบท ในข้อนี้จะเห็นได้ว่า ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๗ งานพัฒนาชนบทที่ดำเนินการโดยรัฐนั้นมิได้มีนโยบายเช่นนี้เลย เพราะการพัฒนาชนบทนั้นถูกใช้เป็นแต่เพียงชื่อบังหน้าในการทำงาน ในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติการทางด้านจิตวิทยา การหาข่าวกรองในการสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งในหลายกรณีการถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์มิได้มีมูลความจริง แต่เป็นเพราะความคับแค้นของชาวบ้านที่ถูกรุกรานโดยนายทุนและอิทธิพลท้องถิ่น รวมทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเอง ประกอบกับยุคนั้น การสร้างคอมมิวนิสต์ขึ้นมาเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะได้งบประมาณจากรัฐบาลมาใช้ทำงาน**พัฒนา** โดยที่ความเป็นจริงเงินจำนวนดังกล่าวมีส่วนที่รั่วไหลอยู่มาก เป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่เอง เมื่อเริ่มต้นจากฐานนิยมที่รัฐบาลมิได้มีความจริงใจต่องานพัฒนาชนบทของรัฐเสียแล้ว ก็ยากที่จะคาดหมายให้งานพัฒนาสามารถบรรลุเป้าหมายได้

หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา ทิศทางของนโยบายพัฒนาชนบท

โดยรัฐนั้นเริ่มต้นที่จะเบี่ยงเบนไปจากการใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการทางด้านจิตวิทยา โดยมุ่งจะแก้ปัญหาของประชาชนในชนบทบ้าง เช่น โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร แต่ก็ได้ไปทำกิจกรรมมากมายที่มิใช่เป็นการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยตรง โดยที่งานปฏิรูปที่ดินเองซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสำนักงานนี้ก็มิได้รับการปฏิบัติโดยเอาใจใส่อย่างจริงจังเท่าที่ควร จนถึงตั้งแต่ปี ๒๕๓๖ เป็นต้นมา ที่เริ่มมีการออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่กว่า ๔ ล้านไร่ ภายในปีเดียว มากกว่าปริมาณที่ทำงานมาอย่างต่อเนื่องทั้งหมดตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ ถึง ๒๕๓๕ หลังนโยบายสร้างงานในฤดูแล้งหรือโครงการเงินผัน คงจะเริ่มพิจารณาในการแก้ปัญหาให้ชนบทมากขึ้น แต่เนื้อแท้ของนโยบายนี้ก็คือการต้องการให้มีเงินสะพัดในเมืองเพิ่มขึ้นในที่สุด เพราะเมื่อชาวบ้านมีรายได้จับจ่ายใช้ซื้อสินค้า ในที่สุดเงินก็ไหลกันเข้ามาในเมือง แต่ก็นับว่ามีผลดีต่อการช่วยบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนในชนบทได้ในระดับหนึ่ง

หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีนโยบาย ๖๖/๒๓ โดยใช้การเมืองนำหน้าการทหารในการต่อสู้เอาชนะการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัญหาชนบทมีมากขึ้น และรัฐบาลก็มีความจริงใจต่อการแก้ปัญหาพัฒนาชนบทมากขึ้น แต่เนื้อแท้จริง ๆ นั้นยังเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทที่ยากจนหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการขยายฐานทางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมิได้มองชนบทในแง่เป็นถิ่นฐานของหน่วยสังคมที่จะต้องได้รับการฟื้นฟูปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น ที่สำคัญที่สุดก็คือ มิได้มีการพิจารณาปัญหาที่สำคัญของชนบท คือปัญหาหนี้สิน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ขูดรีดเอาผลผลิตส่วนเกินซึ่งไม่ควรจะเรียกด้วยซ้ำไปว่าผลผลิต**ส่วนเกิน** เพราะก่อนที่จะมีการขูดรีดเอาไปนั้นชาวบ้านก็ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความขัดสนเป็นอย่างยิ่งอยู่แล้ว ปัญหาหนี้สินของชาวชนบททำให้ชาวชนบทส่วนใหญ่ ถึงแม้จะมีที่ดินของตนเอง แต่ก็มีสภาพเสมือนทาสติดที่ดินในสมัยกลางของยุโรปเท่านั้น ปัญหานี้มิได้เคยมีการกล่าวถึงในที่ใด และหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่มีความพร้อมที่จะแก้ปัญหานี้ได้ แต่

สิ่งหนึ่งที่นับว่ามีคุณประโยชน์ในระดับหนึ่ง คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) ถึงแม้ว่าจะมีข้ออ่อนอีกมากในการดำเนินงาน แต่ก็มีส่วนช่วยทำให้ชาวชนบทลดการพึ่งพาตลาดการเงินนอกระบบ ซึ่งมีอัตราการขูดรีดสูงลงได้มาก ทำให้ช่วยปลดหนี้ให้แก่ชาวนาได้เป็นจำนวนหนึ่ง แต่ข้อเสียก็คือไม่มีมาตรการใดที่จะป้องกันการเกิดหนี้ขึ้นมาอีกในภายหลัง และในความเป็นจริง ธ.ก.ส.เองก็มีส่วนทำให้เกษตรกรเป็นหนี้สินเพิ่มขึ้นและเกิดกรณีสูญเสียที่ดินตามมาภายหลัง

นอกจากนโยบายของรัฐจะไม่มีลักษณะจริงใจที่จะแก้ปัญหาที่ต้นเหตุแล้ว ถึงแม้ว่าทิศทางของนโยบายในการแก้ปัญหาจะเริ่มหันไปในทิศทางที่ถูกต้องมากขึ้นก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในเรื่องกลไกของรัฐมิได้ปฏิบัติสนองนโยบายอย่างเต็มที่ เพราะการสนองนโยบายอย่างเต็มที่ในหลายกรณีจะเป็นการลดสถานภาพเดิมที่มีอยู่ของตัวเจ้าหน้าที่และข้าราชการเอง เนื่องจากการพัฒนาให้ชนบทมีความสามารถพึ่งตัวเองได้นั้น ในทางปฏิบัติชาวชนบทจะต้องกล้าที่จะแข็งข้อกับอำนาจรัฐที่ไม่มีความเป็นธรรมได้ และถ้าหากจะเกิดสถานการณ์เช่นนี้ สถานภาพเดิมของข้าราชการท้องถิ่นก็จะถูกลดไป แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นจะต้องทำงานตามคำสั่งจากส่วนกลาง จึงก่อให้เกิดปัญหาทวิภาวะความรับผิดชอบดังที่กล่าวมาแล้ว ปัญหากลไกของรัฐไม่ทำหน้าที่ตามนโยบายของรัฐจึงเป็นปัญหาที่สำคัญและยังคงปรากฏอยู่ในขณะนี้

ถึงแม้กลไกของรัฐจะพยายามสนองนโยบายของรัฐ แต่ลักษณะโครงสร้างของระบบราชการนั้นเน้นในเรื่องการเสนอความดีความชอบสู่เบื้องบน เพราะว่าเบื้องบนจะเป็นผู้ประเมินผลการทำงานและปูนบำเหน็จความดีความชอบ ประชาชนมิได้เป็นผู้ประเมินผล หรือมีอำนาจเสนอความดีความชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นการทำงานเพื่อหวังความก้าวหน้าในชีวิตราชการจึงต้องทำงานในลักษณะที่มีผลงานตรงกับความเห็นของเบื้องบน ผู้ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาความดีความชอบ แต่เนื่องจากแนวความคิดของเบื้องบนนั้นมักจะเน้นความทันสมัยของชนบทมากกว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพ

ของประชาชนในชนบทเอง ซึ่งวัดได้ยากและต้องอาศัยระยะเวลานาน ต่างกับการพัฒนาอย่างฉาบฉวยในรูปของการมีถนนเข้าหมู่บ้าน มีน้ำบาดาลและอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กในหมู่บ้าน หมู่บ้านสะอาดเรียบร้อยทุกบ้าน มีบ้านเป็นไม้หลังคาสังกะสี และทุกบ้านมีส้วมที่ถูกสุขลักษณะ มีโอ่งเก็บน้ำฝนขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนทางด้านกายภาพ และสามารถเห็นได้ชัดเจน ไม่ต้องอาศัยเวลามากนัก สามารถทำได้โดยการเอาเงินเข้าไปทุ่ม ผลก็คือ ทำให้หมู่บ้านทันสมัย แต่ไม่พัฒนา เพราะเมื่อหมดโครงการ หมดเงิน หมดความช่วยเหลือ ถาวรวัตถุต่าง ๆ ก็จะค่อย ๆ เสื่อมถอยกลับไปสู่สภาพเศรษฐกิจในชนบทที่เป็นจริงที่ไม่สามารถรองรับการพัฒนาทางด้านกายภาพดังกล่าวได้ การทำงานในลักษณะที่ราชการเป็นผู้กระทำ ถึงแม้เจ้าหน้าที่บางคนจะมีความเข้าใจในปัญหาดี ก็ไม่สามารถจะใช้เวลาในการพัฒนาเชิงคุณภาพ คือ สร้างองค์กรของประชาชนให้มั่นคงแข็งแกร่งจนสามารถเป็นที่พึ่งในการแก้ไขปัญหาทุกชนิดของชุมชนในหมู่บ้านได้

นโยบายของรัฐเองนั้นก็ได้เน้นและให้ความสำคัญขององค์กรของประชาชน แต่ก็ไปติดอยู่กับรูปแบบที่เป็นทางการ คือ สภาตำบล โดยมิได้ลงลึกลงไปถึงองค์กรรากฐานที่ประชาชนก่อตั้งขึ้นมาเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาร่วมกันของตนอย่างแท้จริง การมองว่าองค์กรของประชาชนคือสภาตำบลและกรรมการหมู่บ้านนั้นมีปัญหาอยู่มากมายหลายประการ ทั้งนี้เพราะองค์กรดังกล่าวนั้นเป็นองค์กรทางการเมือง ในความหมายที่ว่าหน้าที่หลักแต่เดิมของเจ้าหน้าที่หลักในองค์กรดังกล่าว คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเปรียบเหมือนตัวแทนของทางการที่จะดูแลรักษาผลประโยชน์ของทางราชการในการ**ควบคุมประชาชน**ให้ปฏิบัติตามนโยบายของทางราชการ ในทางปฏิบัติ บุคคลที่ได้รับเลือกให้ทำหน้าที่ดังกล่าวมักจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลอยู่ในท้องถิ่นหรือเป็นผู้ที่มีฐานะดีกว่าผู้อื่น แต่ก็มิได้เป็นความจริงทั้งหมด เพราะยังมีผู้นำเป็นทางการจำนวนไม่น้อยที่เป็นบุคคลที่เสียสละต่อส่วนรวมและเป็นที่เคารพรักใคร่ของประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีแรกนั้นไม่มีความแตกต่างไปจากประเด็นของการตั้งองค์กรเพื่อควบคุม

ประชาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การวิเคราะห์ในลักษณะเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งทางผลประโยชน์มีตั้งแต่จุดเริ่มต้น เมื่อรัฐบาลพยายามเข้าไปเสริมสร้างคณะกรรมการหมู่บ้านหรือสภาตำบลให้แข็งแกร่งขึ้น ในเมื่อองค์กรเหล่านี้ไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง จึงกลายเป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของกลุ่มที่มีอิทธิพลในหมู่บ้าน และเป็นการยากที่คาดหวังให้**องค์กรของประชาชน**ในลักษณะนี้ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์และแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบท องค์กรของประชาชนที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์ให้ประชาชนในวงกว้าง จึงถือกำเนิดขึ้นมาได้ยากยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในด้านรูปแบบของ**องค์กรประชาชน**ที่รัฐพยายามจะจัดตั้งขึ้นตั้งแต่แรกเริ่ม การที่จะสร้างองค์กรของประชาชนที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ได้นั้น จะต้องเริ่ม**โดยการลดบทบาทองค์กรที่เป็นเครื่องมือของทางการลง** และปล่อยให้องค์กรที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยธรรมชาติถือกำเนิดขึ้นมาได้ แต่ถ้าหากผู้นำเป็นทางการนั้นเป็นบุคคลที่ประชาชนรักใคร่และทำงานด้วยความเสียสละให้แก่ส่วนรวมตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว ปัญหาดังกล่าวก็จะไม่มีมากนัก ข้อยกเว้นนี้เองเป็นตัวอย่างความสำเร็จของสภาตำบลและกรรมการหมู่บ้านในการทำงานพัฒนาชนบทจำนวนหนึ่ง

ในเมื่อรัฐบาลได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรของประชาชนในรูปแบบที่เป็นทางการเท่านั้น รัฐจึงไม่สนใจที่จะก่อตั้งองค์กรของประชาชนในระดับพื้นฐานที่มีรากฐานอยู่บนกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ของชาวบ้านเป็นจำนวนมากอย่างแท้จริง ถ้าหากจะพิจารณาจากโครงการต่าง ๆ ที่รัฐเป็นผู้เสนอในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน จะเห็นได้ว่าไม่มีที่ใดเลยที่จะพิจารณาถึงการจัดตั้งองค์กรของประชาชนในระดับรากฐานจริง แต่จะมีการเสนอโครงการต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นชิ้นส่วนแยกย่อย โดยมิได้มีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบว่าประชาชนในชนบทจะมีเวลาว่างจากการประกอบกิจกรรมในการหาเลี้ยงชีพมาทำงานในโครงการเหล่านั้นได้หรือไม่ ฐานทางเศรษฐกิจของประชาชนนั้น

แข็งพอที่จะรองรับกิจการต่าง ๆ ที่อาจจะต้องใช้เงินในการจัดทำและบำรุงรักษา ถึงแม้โครงการเหล่านี้จะมีส่วนช่วยยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนนั้นด้วยก็ตาม จากการไม่พิจารณาอย่างรอบคอบเช่นนี้ทำให้โครงการส่วนใหญ่ประสบความล้มเหลว และมักจะสรุปในตอนท้ายว่า ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ หรือชาวบ้านไม่เห็นประโยชน์จากโครงการ และอาจจะเลยไปโทษว่าชาวบ้านโง่เขลาด้วย ทั้งนี้โดยมิได้พิจารณาว่าสาเหตุของความไม่ร่วมมือของชาวบ้านนั้น ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่จุดไหน

ปัญหาที่สำคัญในการทำงานของรัฐบาลนั้น นอกจากรัฐจะกำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณแล้วยังกำหนดระยะเวลาซึ่งจะสัมพันธ์กับแผนพัฒนาประเทศ แต่ทางด้านชาวบ้านนั้นมีลักษณะการคิดและกระบวนการรับรู้ที่ต่างไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นโครงการเป็นจำนวนมากจำเป็นจะต้องอาศัยระยะเวลา โดยเฉพาะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะปรับกระบวนการทางความคิดและความรับรู้ให้เข้ากับชาวบ้านแทนการคิดแบบของทางราชการ เพราะถ้าหากไม่มีการปรับกระบวนการทางความคิดและความรับรู้ให้เข้ากับชาวบ้านแล้ว ก็จะไม่มีวันเข้าใจปัญหาของชาวบ้าน และมักจะลงท้ายโดยการสรุปว่าชาวบ้านนั้นยังโง่ ชาวบ้านมีวิธีการคิดและการเข้าหาปัญหาแตกต่างไปจากวิธีการของบุคคลภายนอก และจะต้องอาศัยระยะเวลา บางครั้งอาจจะรวมถึงเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้น เป็นบทเรียนหรือเครื่องมือในการช่วยปรับความคิดเข้าหากัน วิธีการคิดแบบข้าราชการ ตลอดจนเงื่อนไขและเงื่อนเวลาในการปฏิบัติราชการ ไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ถึงแม้จะมีความเข้าใจปัญหาอย่างดีสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ขณะที่ในกรณีทั่วไปจะหาข้าราชการที่จะเริ่มต้นด้วยการเข้าใจปัญหาของชาวบ้านในลักษณะนี้ก็ยากอยู่แล้ว

ลักษณะความหลากหลายในรูปแบบของการทำงานพัฒนาชนบทเนื่องจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม ประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมประเพณีของหมู่บ้าน รวมทั้งลักษณะเฉพาะตัว ความรู้ความสามารถในการรับรู้ปัญหาเข้าใจปัญหาและการแก้ไขปัญหา จึงไม่สามารถกำหนดสูตรสำเร็จ

ในการพัฒนาชนบทได้ จำเป็นต้องมีการปรับวิธีการดำเนินงานให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่และแต่ละกรณี แต่การทำงานในระบบราชการนั้นไม่สามารถจะทำในลักษณะที่มีความคล่องตัวสูงเช่นนั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดด้วยระเบียบแบบแผนอันเป็นผลจากการเป็นระบบที่ใหญ่ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีแนวโน้มที่รัฐจะดำเนินงานในลักษณะสูตรสำเร็จเหมือนกันหมดทั่วประเทศ ไม่ว่าโครงการการสร้างงานในชนบท (กสช.) หรือแผนพัฒนาชนบทในพื้นที่ยากจนซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งมีแผนงานออกมาเป็น ๓๒ โครงการ ให้สภาตำบลเลือกที่จะจัดทำในลักษณะที่เป็นเสื้อสำเร็จรูปลักษณะเช่นนี้นอกจากจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้แล้ว อาจจะสร้างปัญหาขึ้นด้วยเช่นกัน ในกรณีตัวอย่างหมู่บ้านแห่งหนึ่งมีโครงการธนาคารข้าวของตนเองแล้ว แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐเข้าไปถึง มีโครงการที่จะตั้งธนาคารข้าว แต่จะมอบข้าวให้กับโครงการเดิมก็ไม่สามารถทำได้ ถ้าหากชาวบ้านไม่ต้องการรับความช่วยเหลือก็จะไม่ได้อะไร ชาวบ้านเลยจำเป็นต้องมีธนาคารข้าวขึ้นมาอีกแห่งหนึ่งเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล ทำให้การบริหารงานยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม กรณีตัวอย่างนี้เป็นกรณีที่ไม่มีความสำคัญนัก แต่ที่สำคัญ คือ การใช้สูตรสำเร็จในการดำเนินงานพัฒนาทุกแห่งนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะสร้างปัญหามากกว่าช่วยแก้ปัญหา

เนื่องจากลักษณะผลตอบแทนและระบบความดีความชอบในระบบราชการเน้นความสำเร็จด้านกายภาพในระยะสั้น จึงนิยมใช้กลวิธีง่าย ๆ ในลักษณะที่กระตุ้นให้แข่งกันทำงานเชิงประกวดประขันกัน การประกวดหมู่บ้านนับเป็นตัวอย่างที่ดีของการทำงานตามระบบดังกล่าว ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องง่ายที่จะประกาศความดีความชอบ และเป็นโอกาสในการหาความดีความชอบของผู้ปฏิบัติราชการในการได้รับการเลื่อนตำแหน่ง แต่เมื่อมีโครงการในลักษณะหมู่บ้านตัวอย่าง มีการประกวดแข่งขันกันนั้น ทำให้มีปัญหาใหม่เกิดขึ้น คือหน่วยราชการจะมองหาหมู่บ้านที่มีความพร้อมตามเกณฑ์ของทางราชการที่มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเข้าเป็นหมู่บ้านตัวอย่าง เมื่อได้หมู่บ้าน

เช่นนี้แล้วทุกหน่วยราชการก็จะทุ่มกันเข้าไปให้ความช่วยเหลือเป็นการใหญ่ โดยหวังว่าเมื่อหมู่บ้านดังกล่าวได้รับการพิจารณาเป็นหมู่บ้านตัวอย่าง ตัวข้าราชการเองก็จะพลอยได้รับการปูนบำเหน็จความดีความชอบไปด้วย การกระทำดังกล่าวมีผลเสียหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก หมู่บ้านที่ยากจนที่สุดและมีปัญหามากที่สุด ซึ่งควรจะได้รับการพิจารณาช่วยเหลือมากที่สุด จะไม่ได้รับการเหลียวแลจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประการที่สอง ในหมู่บ้านที่ถูกเตรียมเพื่อเข้ารับการประกวดนั้น ก็มิใช่ว่าจะมีความพร้อมไปทั้งหมด มีสมาชิกในหมู่บ้านบางครอบครัวที่มีฐานะยากจน แต่เมื่อจะมีการประกวดก็อาจถูกกดดันจากเพื่อนบ้านและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัย ซึ่งชาวบ้านเหล่านั้นส่วนใหญ่ไม่มีฐานทางเศรษฐกิจที่จะรองรับได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินเพิ่มโดยไม่จำเป็น ในแง่ของการพัฒนาหมู่บ้านที่ประกวดจึงเป็นความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงของงานพัฒนาชนบทที่แท้จริง

ผู้ที่เข้าไปพัฒนาหมู่บ้านนั้น ตามทฤษฎีจะต้องพยายามทำตัวให้เป็นส่วนหนึ่งของชาวบ้าน โดยการหล่อหลอมตัวเองให้เป็นเนื้อเดียวกับชาวบ้าน พัฒนาวิธีการคิดและการมองปัญหาเช่นเดียวกับชาวบ้าน ทั้งนี้เพื่อผลในการเพิ่มคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่แท้จริงในระยะยาว การทำงานในลักษณะนี้นักพัฒนาจะต้องเข้าไปอยู่ร่วมกับชาวบ้านเป็นเวลานาน ผ่านกระบวนการเสวนาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนานพอสมควร รวมทั้งสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจและความจริงใจที่นักพัฒนามีต่อชาวบ้าน งานในลักษณะเหล่านี้เกือบจะเป็นไปไม่ได้ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความสามารถทำได้ เพียงแต่เข้าไปอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเป็นเวลานานแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่จำเป็นต้องปรับกระบวนการทางความคิดและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ให้เข้ากับชาวบ้าน ก็เป็นเรื่องที่ยากแล้ว

ประเด็นที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ การขัดแย้งในโครงสร้างของผลประโยชน์ตามแนวทางปฏิบัติ ถ้าต้องการจะให้บรรลุผลการพัฒนาโดยไม่เกิดอุปสรรคมากนัก ควรจะต้องพยายามมิให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในกระบวน

การพัฒนา แต่ในทฤษฎีและในความเป็นจริง การพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของชาวบ้านให้ดีขึ้นก็ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างของผลประโยชน์เดิมโดยตรง เมื่อมีปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้น ถ้าหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีคำถามว่าเจ้าหน้าที่ควรจะยืนอยู่ข้างผลประโยชน์ของฝ่ายใด จะอยู่ข้างผลประโยชน์ของชาวบ้านส่วนใหญ่หรืออิทธิพลในท้องถิ่น มีข้าราชการของรัฐเป็นจำนวนไม่มากนักที่พร้อมจะยืนข้างผลประโยชน์ของชาวบ้านส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะเป็นการไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตัวเจ้าหน้าที่เองด้วย ถ้าหากจะเผชิญหน้ากับอิทธิพลท้องถิ่นหรือนายทุนท้องถิ่น เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลสูงพอสมควร เนื่องจากอาจจะมีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงและ/หรือนักการเมืองด้วย เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จึงเลือกการไม่เผชิญหน้าในกรณีนี้ ซึ่งก็เป็นการขัดแย้งกับเป้าหมายของการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว

บทบาทในทางสร้างสรรค์ของรัฐ

เท่าที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดค่อนข้างจะชี้ให้เห็นว่า การที่รัฐจะลงไปทำงานพัฒนาชนบทโดยตรงเสียเองนั้น โอกาสที่จะล้มเหลวมีค่อนข้างสูง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีคำถามว่า มีทางเป็นไปได้หรือไม่ว่า ถ้าหากรัฐมีนโยบายที่จะพัฒนาชนบทอย่างจริงใจ ในฐานะที่จะให้ชนบทเป็นถิ่นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ที่จะดำรงชีวิตและประกอบอาชีพ และเป็นแหล่งรองรับการขยายตัวของแรงงานที่เพิ่มขึ้นนั้น รัฐจะมีบทบาทในทางสร้างสรรค์ได้บ้างหรือไม่ คำตอบในข้อนี้ก็คือ รัฐสามารถมีบทบาทในการสร้างสรรค์ได้อย่างแน่นอน ซึ่งพอจะกล่าวได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑. จากที่ได้ชี้ให้เห็นวิวัฒนาการของการดำเนินนโยบายในการพัฒนาชนบทของรัฐมาแต่เริ่มต้น ก็จะเห็นแนวโน้มในทางที่ดีขึ้นตลอดมา ดังนั้นเพียงแต่รัฐจะเปิดใจให้กว้างขึ้น สนับสนุนให้มีการรวมตัวของประชาชนจัดตั้งองค์กรของเขาขึ้นมาเองเพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานเขาเอง โดยการริเริ่มจากประชาชนเองก็ดี หรือโดยการมีเอกชนจากภายนอกเข้าไปให้การสนับสนุน

ตลอดจนอาจจะมีนักพัฒนาจากองค์การเอกชนเข้าไปช่วยเสริมในการยกระดับความคิดของชาวบ้าน ในลักษณะที่เข้าไปศึกษาและฝังตัวอยู่กับชาวบ้านนาน ๆ โดยไม่คิดว่าเป็นการปลุกระดมหรือสร้างปัญหาความมั่นคงให้กับรัฐ ก็จะช่วยทำให้งานพัฒนาชนบทในลักษณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ คิดแก้ปัญหาด้วยตัวเอง เป็นไปโดยราบรื่นยิ่งขึ้น ไม่ต้องเผชิญกับปัญหาเหมือนเช่นที่เผชิญมาในอดีต

๒. ถ้ารัฐพร้อมที่จะยืนอยู่เคียงข้างผลประโยชน์ของประชาชนผู้ยากไร้ โดยพยายามลดอิทธิพลมืดในท้องถิ่นและอิทธิพลของนายทุนท้องถิ่นและนายทุนในเมืองลง เพียงแค่นี้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่องานพัฒนาชนบท แต่จากลักษณะโครงสร้างทางการเมืองของไทยที่เป็นอยู่ในขณะนี้ จะเปิดโอกาสให้สิ่งเหล่านี้เป็นความจริงได้หรือไม่นั้น เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาอีกต่างหาก

๓. รัฐอาจจะเข้าไปช่วยในด้านการสนับสนุนทางการเงินได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือจากเอกชนที่เป็นปัจเจกบุคคล และองค์กรของเอกชนมีส่วนเข้าไปช่วยเหลือ แต่การช่วยเหลือของรัฐนั้นน่าจะไม่กระทำโดยตรง เพราะการที่รัฐเข้าไปดำเนินงานเอง มีขอบเขตและข้อจำกัดอยู่ค่อนข้างมากดังที่ได้กล่าวมาแล้ว บทบาทของรัฐในเรื่องนี้จึงควรจะเป็นบทบาทที่เสริม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความช่วยเหลือทางการเงิน ในลักษณะที่เป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อการปลดหนี้สินให้กับกลุ่มของชาวบ้านที่มีองค์กรของตนเองที่เข้มแข็งมากอยู่แล้ว และพร้อมที่จะช่วยตัวเองได้แล้วในระดับหนึ่ง แต่ไม่ควรจะมีรูปร่างที่เป็นทางการ เช่น ธนาคารเพื่อส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ แต่จะต้องผ่านองค์กรของประชาชนที่พิสูจน์ถึงประสิทธิภาพในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก และมีประวัติการทำงานที่ดีมานานพอสมควร ความช่วยเหลือทางการเงินที่สมควรอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง คือ การให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรพัฒนาของเอกชนที่มีประสิทธิผลการทำงานมาดีพอสมควร และอาจจะให้การอุดหนุนทางการเงินจำนวนไม่มากนัก ในลักษณะที่เป็นการทดลองแก่หน่วยงานพัฒนาของเอกชนที่เข้าไปทำงานพัฒนาชนบท แทนการที่รัฐจะเข้าไป

ทำหน้าที่นี้โดยตรง ทั้งนี้เพราะการที่รัฐเข้าไปดำเนินการเองมีปัญหามากในอดีต

๔. การให้ความช่วยเหลือในลักษณะการก่อสร้างโครงการขั้นพื้นฐาน การก่อสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐานซึ่งต้องอาศัยเงินทุนจำนวนมากในตอนเริ่มต้น เช่น การจัดหาแหล่งน้ำ การทำเหมือง ฝาย และระบบชลประทาน การทำถนนเข้าหมู่บ้าน สถานีอนามัย และสถานศึกษาอบรม เหล่านี้ยังเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือ แต่ควรจะเป็นการช่วยเหลือที่สะท้อนออกมาโดยเสียงเรียกร้องและความต้องการของประชาชนเอง โดยมิใช่เป็นลักษณะที่รัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้เพราะเห็นว่าเป็นสมควร ความต้องการดังกล่าวไม่ควรจะเป็นความต้องการของปัจเจกชนหรือผู้นำ แต่เป็นข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องจากองค์กรของประชาชนที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นสภาตำบลในความหมายของรัฐด้วย

๕. รัฐยังสามารถจะช่วยได้ในด้านความรู้วิชาการและวิทยาการที่เหมาะสมต่าง ๆ ในรูปของการให้การสนับสนุนทดลองและวิจัยในโครงการที่เหมาะสมต่อการพัฒนาชนบทของไทย แต่รัฐไม่ควรจะมีหน้าที่เข้าไปให้คำแนะนำโดยตรงในลักษณะที่เป็นการยัดเยียดความคิดให้ แต่ควรจะเป็นในลักษณะที่พร้อมที่จะให้บริการทางความรู้และวิทยาการเมื่อมีการร้องขอ พร้อมที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องในการสนับสนุนโครงการทดลองวิจัยใหม่ ๆ ที่มีการเรียกร้องเพิ่มเติม ในกรณีที่รัฐไม่มีบริการหรือความรู้อยู่อย่างพอเพียงในขณะนั้น ขณะเดียวกันก็จะต้องหาทางสนับสนุนส่งเสริมการประดิษฐ์คิดค้นวิทยาการที่เหมาะสมที่ชาวบ้านเป็นผู้ค้นคิดจัดทำขึ้นด้วยในทุกลักษณะเท่าที่จะทำได้โดยไม่ก่อให้เกิดผลเสียภายหลัง

๖. นอกจากนั้นรัฐยังสามารถทำได้ในแง่ของการวางแผนพัฒนาชนบทในระดับมหภาค โดยประสานแผนพัฒนาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาการเกษตร อุตสาหกรรมการส่งออก และโครงสร้างของภาษีอากร ให้สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทและการสร้างงานในชนบท หน้าที่เช่นนี้ย่อมไม่มีหน่วยงานหรือ

องค์กรของเอกชนสามารถทำได้

บทบาทและงานพัฒนาโดยองค์กรเอกชนและผู้นำชุมชน

หลังจากที่ได้มีการพิจารณาโครงการพัฒนาชนบทต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาล ตลอดจนข้อดีและข้อด้อยของงานพัฒนาชนบทที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการที่จะให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชนบทในลักษณะที่เป็นการสร้างสรรค์ยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ลง ในส่วนนี้จะได้พิจารณาถึงบทบาทของงานพัฒนาโดยองค์กรเอกชน ซึ่งอาจจะเป็นการรวมตัวกันเองของผู้ที่มองเห็นปัญหาของประเทศและพยายามที่จะดำเนินการแก้ปัญหา โดยการเข้าไปดำเนินการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจจะใช้ทุนส่วนหนึ่งจากผู้ที่มีจิตศรัทธาภายในประเทศอีกจำนวนหนึ่งจากต่างประเทศในลักษณะที่เป็นองค์กรของเอกชนหรือมูลนิธิซึ่งมักจะมาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว และอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นองค์กรหรือมูลนิธิของต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาโดยตรง

การจำแนกลักษณะเช่นนี้เพื่อที่จะจัดลำดับความสำคัญของปัจเจกชนและหน่วยงานพัฒนาชนบทเหล่านี้ กล่าวคือ

๑. ในกรณีที่เป็นอุดมคติมากที่สุดนั้น ก็คือ ผู้นำชุมชนปัจเจกชน หรือองค์กรของประชาชนที่จัดตั้งขึ้นเองในท้องถิ่น เพื่อจัดการแก้ปัญหาการพัฒนาในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นของตนเอง กรณีนี้เป็นกรณีที่พึงปรารถนามากที่สุดเพราะเป็นเรื่องความคิดริเริ่มของปัจเจกชน กลุ่มบุคคลหรือองค์กรในท้องถิ่นนั้นเอง เพื่อเป้าหมายในการแก้ปัญหาของตนเอง บุคคลเหล่านี้จึงเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับงานพัฒนาโดยตรง และต้องรับผิดชอบกับชาวบ้านในท้องถิ่นทั้งหมด ความดีความชอบอย่างอื่นไม่มี นอกจากความพึงพอใจที่จะช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ยาก ซึ่งต่างจากการทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่พัฒนาจากหน่วยงานภายนอก ในการปฏิบัติงานก็จำเป็นจะต้องกระทำอย่างรอบคอบ เพราะเขาจะต้องอยู่ในท้องถิ่นนั้นต่อไป และจะต้องมี

ชีวิตอยู่ร่วมกับสมาชิกอื่นๆ ในท้องถิ่น ฉะนั้นการจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด จึงจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและผิดพลาดไม่ได้ ข้อที่ได้เปรียบสำหรับปัจเจกชนหรือองค์กรในลักษณะเช่นนี้ก็คือ เป็นผู้ที่เข้าถึงปัญหาและวิธีคิดของชาวบ้านได้ดีกว่าผู้อื่น เพราะเป็นเนื้อเดียวกันกับประชาชนระดับพื้นฐานในท้องถิ่น ขอบเขตจำกัดส่วนใหญ่นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากสภาพความเคยชิน ขอบเขตจำกัดของการรับรู้ปัญหาและทางแก้ ตลอดจนความคุ้นเคยกันมากเกินไปทำให้การยอมรับความคิดเห็นมีน้อยลง ยกเว้นแต่จะมีผู้นำที่สมาชิกในชุมชนเป็นส่วนมากมีความเลื่อมใสศรัทธา ขอบเขตจำกัดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ทรัพยากรที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหามักจะมีจำนวนจำกัด แต่ถ้าหากเป็นพระสงฆ์ในพุทธศาสนาที่ท่านเข้าใจปัญหาอย่างลึกซึ้ง ท่านย่อมมีรูปแบบในการหาทรัพยากรได้สะดวกกว่าฆราวาส เช่น การชักนำให้ชาวบ้านทำบุญทำกุศล โดยที่ผลบุญผลกุศลตกแก่ตัวของเขาเอง แต่ขอบเขตจำกัดอยู่ที่การรับรู้และเข้าใจปัญหาในหมู่พระสงฆ์ยังมีจำนวนน้อยมาก ในหลายกรณีพระสงฆ์ที่มีความคิดริเริ่มดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากคณะสงฆ์ด้วยกันเอง และถ้าหากไม่มีการต่อต้านก็ไม่ให้ความร่วมมือ โดยมักจะใช้ข้ออ้างว่ามิใช่กิจของสงฆ์ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ถึงแม้รูปแบบของการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวจะดีพร้อมหลายด้าน แต่ก็มีความจำกัดในด้านการแพร่หลาย

๒. ในกรณีที่เป็นองค์กรหรือหน่วยงานพัฒนาของเอกชนภายในประเทศนั้นจะสามารถทำในขอบข่ายงานที่กว้างขวางมากกว่าการกระทำเป็นจุดๆ ไปเหมือนเช่นองค์กรและปัจเจกชนในท้องถิ่น แต่ก็มีข้อเสีย คือ มิได้เป็นส่วนหนึ่งหรือเนื้อเดียวกันกับชาวบ้าน เพราะมีการส่งนักพัฒนาเข้าไปประจำในหมู่บ้าน แล้วก็อาจจะมีการถอนตัวออกมาในภายหลังเพื่อไปทำงานที่จุดอื่นๆ ต่อไป จึงมีปัญหาเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการทำงานกับชาวบ้าน ที่จะต้องปรับความคิดการมองปัญหาเช่นเดียวกับชาวบ้าน ทำความรู้จักมักคุ้นและเข้าใจปัญหาจนได้รับการไว้วางใจ ซึ่งก็ต้องอาศัยระยะเวลานานเพิ่มขึ้น ข้อเสียที่สำคัญก็คือ มิได้อยู่ร่วมกับชาวบ้านในการคิดแก้ไขปัญหาร่วมกันตลอดไป

อุปสรรคที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือ เงินทุนที่จะระดมภายในประเทศ ซึ่งจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของประชาชนในวงกว้าง เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักจะทำงานในลักษณะเงียบ ๆ และใช้ระยะเวลานาน จึงมักไม่มีผลงานโด่งดังให้ปรากฏชัดเหมือนโครงการประเภทสังคมสงเคราะห์ที่กระทำโดยผู้มีอิทธิพลทางการเมือง สามารถใช้สื่อมวลชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิทยุและโทรทัศน์ช่วยประกอบการโฆษณา องค์กรเหล่านี้จึงมีผู้สนับสนุนทางด้านการเงินในวงแคบและมักจะต้องขอความสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่จากต่างประเทศ องค์กรเหล่านี้มักจะมีปัญหาทางด้านการเงินอยู่เป็นประจำ

๓. องค์กรที่เป็นหน่วยงานหรือมูลนิธิจากต่างประเทศ ก็จะทำหน้าที่คล้าย ๆ กับองค์กรเอกชนภายในประเทศ ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ องค์กรเหล่านี้มักจะไม่มีอิสระในด้านการทำงานเต็มที่ เนื่องจากจะต้องดำเนินงานภายในกรอบของวัตถุประสงค์ของมูลนิธิหรือผู้ที่ให้ทุน นอกจากนั้นองค์กรเหล่านี้มักจะถูกเพ่งเล็งจากหน่วยราชการไทยอย่างใกล้ชิด ซึ่งยิ่งต้องระมัดระวังในการทำงานให้ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์ที่เสนอเอาไว้ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เนื่องจากงานพัฒนาชนบทนั้นมีความหลากหลาย ต้องอาศัยรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง การปฏิบัติงานของหน่วยงานเอกชนที่เป็นหน่วยงานหรือมูลนิธิจากต่างประเทศ ถึงแม้จะมีความคล่องตัวมากกว่าหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ก็ยังมีความแข็งตัวพอสมควร ข้อนี้เป็นข้อด้อยในการทำงานพัฒนาชนบทขององค์กรประเภทนี้ นอกจากนี้ในแง่ของความต่อเนื่องและถาวรของโครงการก็มิได้มีหลักประกันมากนัก ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือว่ามีกำหนดจะถอนตัวออกไปเมื่อใด ซึ่งขัดกับลักษณะของงานพัฒนาซึ่งต้องการความต่อเนื่องของโครงการ ผลเสียประการสุดท้าย คือ เป็นการสร้างนิสัยการพึ่งพิงความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ข้อนี้นับว่าเป็นผลเสียทางด้านคุณภาพของการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพัฒนาจากความตั้งใจจริงเพื่อการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย คือ ประชาชนผู้ที่ยากไร้แล้ว จากหน่วยงานเข้าไป

ทำงานพัฒนาชนบททั้งหมดโดยคำนึงถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาถึงผลที่จะตกแก่ประชาชนจริง ๆ ก็อาจจะลำดับได้ตามความชัดเจนของวัตถุประสงค์และความคล่องตัวในการทำงานได้ดังต่อไปนี้ คือ เริ่มจากองค์กรผู้นำ หรือปัจเจกชนในท้องถิ่น องค์กรเอกชนภายในประเทศ องค์กรหรือมูลนิธิจากต่างประเทศ และสุดท้ายที่สุด คือ หน่วยงานของรัฐ ข้อได้เปรียบของหน่วยงานของรัฐที่เด่นชัดมีประการเดียว คือ มีทรัพยากรเพื่อการพัฒนาชนบท เมื่อเปรียบเทียบกับงานพัฒนาอื่น ๆ ที่จัดทำโดยรัฐเอง ถึงแม้ว่าทรัพยากรดังกล่าวจะยังมีจำนวนน้อยมาก แต่ก็ยังมีมากกว่างานของเอกชนเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้พิจารณาจากหลักความตั้งใจจริงและความคล่องตัวในการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหา แต่ถ้าหน่วยงานของเอกชนมิได้มีความตั้งใจจริง หากแต่มีวัตถุประสงค์ที่แอบแฝงอื่น ๆ ลำดับความสำคัญที่นำมาเสนอนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้

ตัวอย่างงานพัฒนาที่ดำเนินโดยองค์กรของเอกชน

เนื่องจากผู้นำหรือปัจเจกชนตลอดจนองค์กรที่ทำการพัฒนาในท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาของเอกชนมีจำนวนมาก จึงไม่สามารถที่จะนำงานของแต่ละองค์กรมาเสนอได้ครบหมดทุกองค์กร นอกจากนั้นงานต่าง ๆ ที่รวบรวมนำเสนอในที่นี้ ส่วนใหญ่มีเฉพาะองค์กรพัฒนาของเอกชนที่ปรากฏอยู่ในทำเนียบที่จัดทำโดยมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม (ม.อ.ส.) ซึ่งได้ระบุจำนวนองค์กรต่าง ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เอาไว้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๓ องค์กร แต่งานที่เป็นของผู้นำในท้องถิ่นและองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นเองจะไม่ปรากฏอยู่ในทำเนียบนี้ ดังนั้นการศึกษาจึงไม่อาจจะครอบคลุมงานที่กระทำโดยกลุ่มนอกระบบราชการทั้งหมดอย่างแท้จริง

ในบรรดาองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่ทำงานพัฒนาชนบทและเมือง หรือเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา อาจมีแนวความคิดและวิธีการหลากหลาย ซึ่งอาจจะจำแนกการทำงานขององค์กรเหล่านี้ตามลักษณะการทำงานขององค์กร

เหล่านั้นได้ดังต่อไปนี้ องค์กรที่มีแนวสงเคราะห์เน้นการให้และการช่วยเหลืออันมีผู้ให้และผู้รับตามฐานะและบทบาทประเภทหนึ่ง และองค์กรที่มีแนวพัฒนาเน้นการพัฒนาสังคมโดยส่งเสริมผู้ที่ด้อยโอกาสเพื่อสามารถรวมกลุ่มกันช่วยตัวเองและปัญหาของตนได้อีกประเภทหนึ่ง ในการจัดลำดับความสำคัญจะให้ความสำคัญกับองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งยึดแนวคิดและแนวทำงานเชิงการพัฒนาเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะมีฐานคติว่าประชาชนนั้นย่อมมีขีดความสามารถและมีการช่วยตัวเองอยู่แล้ว จึงควรสนใจส่งเสริมความพยายามช่วยตัวเองดังกล่าว ปัจจุบันงานพัฒนาชนบทที่ดำเนินการโดยหน่วยงานเอกชนมีจำนวนค่อนข้างมาก โดยทั่วไปจะมีการดำเนินงานอยู่ในบริเวณพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกของประเทศเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีแนววิธีปฏิบัติในการทำงานพัฒนาที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ดี การพัฒนาชนบทโดยองค์กรพัฒนาเอกชนแนวพัฒนาในปัจจุบัน มีทิศทางร่วมกัน คือ เน้นการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตนและสามารถก่อตั้งองค์กรของชาวบ้านที่เป็นตัวแทนของชุมชนให้ได้ โดยยอมรับวิธีการทำงานพัฒนาที่มีลักษณะผสมผสานกัน เช่น บางโครงการหรือบางหน่วยงานอาจจะเน้นที่การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมในชุมชน บางโครงการอาจจะเน้นที่การศึกษาวิจัยชุมชนประสานกับการดำเนินโครงการพัฒนา บางโครงการอาจจะเน้นที่การฝึกอาชีพหรือการสร้างผู้นำ ในขณะที่บางโครงการอาจจะเน้นที่การฝึกอบรมเสริมความรู้ หรือเน้นกลุ่มเป้าหมายเด็กและสตรีที่แตกต่างกัน เป็นต้น ถึงแม้แต่ละโครงการหรือแต่ละหน่วยงานจะจัดกิจกรรมหรือกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน แต่ปัจจุบันทุกฝ่าย (โดยส่วนใหญ่) ดูเหมือนจะยอมรับร่วมกันว่า **เป้าหมายการพัฒนาชนบทที่น่าจะเป็นนั้น ควรเน้นที่การเพิ่มและพัฒนาศักยภาพและความสามารถของชุมชน เพื่อให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาของเขาได้ด้วยตัวของเขาเอง** เว้นแต่ปัญหาเรื่องวิธีการทำงานที่จะบรรลุเป้าหมายนี้เท่านั้นที่ยังไม่อาจสรุปได้ว่าควรจะเป็นเช่นไร หรือวิธีการของใครจะถูกต้องและเหมาะสมที่สุด ซึ่งการเลือกใช้วิธีการ

เพื่อจะให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว คงเป็นเรื่องของสถานการณ์ของแต่ละพื้นที่ ตลอดจนเงื่อนไขและประสบการณ์ขององค์กรเอกชนแต่ละหน่วยงานเป็นสำคัญ

การแบ่งหรือจำแนกประเภทองค์กรพัฒนาเอกชนตามแนวความคิดที่กล่าวมาแล้วเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะตัดสินได้ง่ายนัก ปัญหาในการแยกแยะมักสืบเนื่องมาจากเกณฑ์การพิจารณา เช่น อาจแบ่งตามกลุ่มเป้าหมายของงานเป็น เด็ก สตรี เกษตรกร เป็นต้น หรือแบ่งตามฐานะทางกฎหมาย เช่น มูลนิธิ สมาคม ชมรม กลุ่ม หรือแบ่งตามประเภทกิจกรรมที่ดำเนินงาน โดยที่ตัวเลขที่ได้ในปี ๒๕๒๗ แบ่งโดยการจำแนกประเภทในการจัดทำทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความตายตัวลงไปว่าองค์กรหนึ่งจะมีกิจกรรมประเภทเดียว แท้จริงแล้วหลายองค์กรมักจะมีงานหลายด้านหลายประเภท ความพยายามแยกแยะประเภท ณ ที่นี้เป็นเพียงความพยายามที่จะเข้าใจสภาพการณ์อันเป็นภาพรวมขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงแยกประเภทองค์กรพัฒนาเอกชนตามลักษณะงานกิจกรรมเป็น ๘ ประเภท คือ

๑. ประเภทกิจกรรมพัฒนาชุมชนในชนบท รวมทั้งองค์กรที่ประยุกต์ศาสนาในการพัฒนาชนบท

๒. ประเภทกิจกรรมพัฒนาทางด้านเด็กและเยาวชน

๓. ประเภทกิจกรรมพัฒนาด้านการสาธารณสุขมูลฐาน

๔. ประเภทกิจกรรมพัฒนาทางด้านการศึกษา

๕. ประเภทกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน

๖. ประเภทกิจกรรมด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

๗. ประเภทกิจกรรมสนับสนุนทางเทคโนโลยี

๘. ประเภทกิจกรรมส่งเสริมและประสานงานพัฒนา

เพื่อให้เป็นการให้ภาพรวมที่ชัดเจนขึ้นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ นั้นเป็นอย่างไร จึงขอสรุปเรียบเรียงจากการศึกษาดังต่อไปนี้

กิจกรรมในลักษณะพัฒนาชุมชนแบบผสมผสานด้านการประยุกต์ใช้ศาสนาเพื่อการพัฒนาแบบประสมประสาน

การพัฒนาชุมชนด้วยกิจกรรมในลักษณะผสมผสาน เป็นวิถีทางการพัฒนาที่ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นโดยลำดับ มีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานในด้านนี้ คือ โครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน หนองน้อย จังหวัดชัยนาท ศูนย์สังคมพัฒนาสังฆมณฑลเชียงใหม่ องค์การอนุเคราะห์เด็กนอร์เวย์ หน่วยอาสาสมัครแคนาดา โครงการพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบ (มูลนิธิฟรีดิชเนามัน) มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย โครงการพัฒนาชุมชนร่วมกันในเมือง โครงการประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ฯลฯ นอกจากนี้แล้ว ปรากฏว่าองค์การพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนไม่น้อยที่ดำเนินกิจกรรมด้านอื่น ๆ แต่จะมีบทบาทสนับสนุนแนวทางการพัฒนาในลักษณะผสมผสานเป็นบทบาทรองอยู่ด้วย และมีแนวโน้มมากขึ้นเป็นลำดับ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาด้านวัตถุ จนเป็นเหตุให้การพัฒนาจิตใจ การพัฒนาคนและสังคมตามไม่ทัน ทำให้เกิดปัญหาติดตามมาอย่างมากมาย จึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่มุ่งนำหลักธรรมในศาสนาต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ในงานพัฒนา โดยเฉพาะในแนวทางสันติวิธี เน้นความรัก ความเมตตา ความเห็นในคุณค่าของชีวิตมนุษย์ มีอาชีพและพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วม ฯลฯ ทั้งนี้โดยมุ่งให้คนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขและมีความเป็นธรรมในสังคม ไม่เบียดเบียนหรือเอารัดเอาเปรียบกัน มีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อกัน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินการด้านนี้ ได้แก่ คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย ศูนย์สังคมพัฒนา สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา ฯลฯ

งานพัฒนาด้านเด็กและเยาวชน

ในสายตาของคนทั่วไป ปัญหาของเด็กและเยาวชนในชนบทดูจะไม่

เด่นชัดเหมือนในสังคมเมือง เช่น ปัญหาเด็กเร่ร่อนจรจัด ปัญหาเด็กติดยาเสพติด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมีการพิจารณาปัญหาของเด็กและเยาวชนอย่างแท้จริงแล้ว จะพบว่าเด็กและเยาวชนไทยไม่ว่าในเมืองหรือในชนบทต่างก็ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมายเช่นเดียวกัน เพียงแต่อาจจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในด้านรายละเอียดบางปัญหาเท่านั้น ซึ่งสภาพปัญหาต่าง ๆ ของเด็กและเยาวชนไทยนั้นได้มีผู้ให้ความสนใจค่อนข้างมาก ปัจจุบันองค์กรพัฒนาที่ให้ความสนใจและมองเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ต่างก็ตระหนักดีว่า เด็กและเยาวชนเป็นทรัพยากรอันมีค่าของสังคมที่ควรจะได้รับการทะนุบำรุงอย่างดีที่สุด จึงได้พยายามอย่างยิ่งที่จะหาทางคลี่คลายปัญหาตลอดจนช่วยสร้างโอกาสในด้านการพัฒนาทางสรีระและสติปัญญา ตลอดจนโอกาสทางสังคมอื่น ๆ ให้แก่เด็กและเยาวชนไทยให้มากขึ้น บทบาทในด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนในชนบทที่องค์กรพัฒนาเอกชนกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีตั้งแต่การพัฒนาทางด้านสุขภาพและความพยายามในการที่จะลดภาวะทุพโภชนาการและจำนวนอัตราการตายของเด็กในชนบทด้วยโรคขาดอาหารให้น้อยลง โดยการจัดตั้งศูนย์ดูแลเด็กเล็กหรือศูนย์โภชนาการต่าง ๆ รวมทั้งได้มีการดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้แก่มารดาของเด็กในชนบทให้มีความรู้และความเข้าใจในเรื่องการจัดการด้านโภชนาการต่าง ๆ เช่น การดำเนินงานของกลุ่มสาธารณสุขต่าง ๆ ในอำเภอบัวใหญ่ อำเภอชุมพวง อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา หรือกลุ่มสาธารณสุขมูลฐาน อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ เป็นต้น

นอกจากนี้บางหน่วยงานยังได้มีการช่วยเหลือเด็กและเยาวชน โดยการมุ่งไปที่การปรับปรุงสภาพครอบครัวและชุมชน โดยมองปัญหาว่าการที่จะช่วยเหลือเด็กและเยาวชนนั้นมีความจำเป็นจะต้องช่วยเหลือและพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจให้แก่ครอบครัวและชุมชน หากครอบครัวและชุมชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ก็จะสามารถส่งผลกระทบมาถึงการพัฒนาเด็กได้โดยตรง องค์กรที่มีลักษณะความเชื่อเช่นนี้ก็จะมุ่งดำเนินการพัฒนาด้วยวิธีการปรับปรุงและ

พัฒนาชุมชนประสานกับการทำงานและให้บริการด้านเด็ก เช่น การทำงานของสหทัยมูลนิธิที่จังหวัดสุรินทร์ หรือการทำงานขององค์การอนุเคราะห์เด็กประเทศไทย เป็นต้น หรือบางหน่วยงานที่มุ่งเรื่องการพัฒนาคุณภาพและการฝึกฝนอาชีพให้เป็นคนที่มีจิตใจรู้จักรักผู้อื่นและเสียสละเพื่อผู้อื่น ตลอดจนมีคุณธรรมในด้านการสามัคคีและอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม รวมทั้งให้มีความสามารถและมีความรู้ในด้านการดำเนินอาชีพมากขึ้น เช่น โครงการหมู่บ้านสหกรณ์นักเรียนที่จังหวัดพิษณุโลก หรือมูลนิธิหนองขาหย่างที่จังหวัดอุทัยธานี และการดำเนินงานของสมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นต้น

งานด้านสาธารณสุข

ปัญหาด้านสาธารณสุขเป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งที่ประชาชนไทยต้องเผชิญ เช่น อัตราการตายของเด็กก่อนวัยเรียนด้วยโรคขาดอาหาร อัตราการตายด้วยโรคติดเชื้อ หรือโรคที่สามารถรักษาให้หายได้ ปัญหาพัฒนาการทางด้านสรีระและสติปัญญาอันเนื่องมาจากความขาดแคลนและการขาดความเข้าใจในการปฏิบัติงานด้านโภชนาการและการป้องกันต่างๆ เป็นต้น สภาพเช่นนี้มีผลทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งซึ่งมีความสามารถและความถนัดทางด้านงานสาธารณสุขโดยตรงได้ก่อตั้งและดำเนินโครงการที่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขในระดับชุมชน โดยพยายามที่จะอำนวยให้เกิดการปรับปรุงและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมความรับรู้ให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในงานด้านสาธารณสุข ปัจจุบันองค์กรสาธารณสุขเอกชนส่วนใหญ่มุ่งเน้นแนวการพัฒนาที่ยึดเรื่องการสาธารณสุขมูลฐานเป็นทิศทางสำคัญ โดยตระหนักร่วมกันว่า ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขของประชาชนนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวมควบคู่กันไปด้วย เพราะฐานะทางเศรษฐกิจและคุณค่าในทางสังคม (ระบบค่านิยมและความเชื่อต่างๆ) นั้นมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เมื่อเป็น

เช่นนี้ แนวทางการพัฒนาทางด้านสาธารณสุขมูลฐานจึงเน้นการสร้างเงื่อนไขให้ประชาชนได้พัฒนาตนเอง ทั้งทางวัตถุ ร่างกาย รวมทั้งโอกาสในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ต่อไป

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าหน่วยงานสาธารณสุขส่วนใหญ่จะยอมรับแนวทางการพัฒนาทางด้านสาธารณสุขที่เน้นการแก้ไขปัญหาระยะยาวก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานก็ยังมีวิธีการปฏิบัติและรูปแบบการดำเนินกิจกรรมที่แตกต่างกัน อาทิเช่น มูลนิธิสาธารณสุขเพื่อการพัฒนาและกลุ่มสาธารณสุขมูลฐานตามโรงพยาบาลชุมชนต่าง ๆ อาจจะมุ่งเน้นการดำเนินกิจกรรมเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาหมู่บ้าน หรือโครงการฝึกอบรมผู้นำและอาสาสมัครท้องถิ่น โดยมีกิจกรรมสาธารณสุขเป็นสื่อเพื่อพัฒนาไปสู่การร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ต่อไป หรือมูลนิธิหมอชาวบ้าน ได้มีโครงการฝึกอบรมพระในชนบทเพื่อฟื้นฟูบทบาทของพระในด้านความเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ความพยายามในการส่งเสริมให้เกิดการใช้ยาสมุนไพรหรือยาแผนโบราณที่ชาวบ้านสามารถหาได้และแก้ไขปัญหาเรื่องโรคภัยบางชนิดได้ โดยโครงการสมุนไพรเพื่อการพึ่งตนเอง เป็นต้น นอกจากนั้นบางหน่วยงานยังได้มีการศึกษารณรงค์ในปัญหาเรื่องการใช้ยาที่เป็นภัยต่อสุขภาพของประชาชนด้วย โดยมีการศึกษาปัญหานำมาเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชน และนำผลงานวิจัยเสนอต่อกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้มีผลในการปรับเปลี่ยนด้านนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ เป็นต้น

ด้านการศึกษาและอาชีพในชนบท

ความพร้อมประการที่สองของประชากร ก็คือ การมีความรู้พื้นฐานอันควรและมีโอกาสที่จะได้รับการศึกษาในความหมายกว้างอย่างต่อเนื่อง สามารถนำความรู้มาใช้ในการดำรงชีวิตเพื่อการประกอบอาชีพ และเพื่อให้สามารถที่จะปรับตัวให้ทันต่อสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นจะเป็นคำตอบหรือทางออกที่ช่วยคนส่วนใหญ่ที่

ยังด้อยการศึกษาให้มีโอกาสขึ้นบ้าง ดังนั้นจึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนไม่น้อยที่จัดกิจกรรมด้านการศึกษาและฝึกอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ งานด้านส่งเสริมอาชีพและรายได้เป็นงานที่มีความสำคัญมากอีกด้านหนึ่งซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนไทยกำลังดำเนินการอยู่ ทั้งนี้เพราะปัจจุบันเกษตรกรไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาความยากจนอยู่อีกมาก ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา โดยได้มีผลก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของชาวชนบทจากสภาวะการผลิตแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบการผลิตแบบสมัยใหม่ที่ต้องพึ่งพาตลาด ซึ่งไม่ได้อำนวยประโยชน์ให้แก่ชาวชนบทเท่าที่ควร

ตัวอย่างองค์กรด้านนี้ ได้แก่ มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย จังหวัดชัยนาท และมูลนิธิหนองขาหย่างเพื่อการพัฒนาชนบท จังหวัดอุทัยธานี ได้พยายามดำเนินการจัดระบบภายในชุมชนโดยเน้นรูปแบบการพัฒนาแบบผสมผสาน โดยมีการกระตุ้นให้ชุมชนเกิดกระบวนการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันในหลาย ๆ ด้าน โดยมีเศรษฐกิจหรือปัญหาปากท้องของประชาชนเป็นจุดเริ่มต้น นอกจากนี้ก็ยังมีงานของสมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ ซึ่งได้เน้นการพัฒนาด้วยอาชีพ รวมทั้งวิทยาการด้านการเกษตรต่าง ๆ ให้แก่กลุ่มสตรีและกลุ่มเยาวชนในชนบทอีกด้วย งานของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนซึ่งได้เริ่มต้นจากการดำเนินงานด้านบริการให้การวางแผนครอบครัว แล้วค่อย ๆ ขยายมาสู่งานด้านการพัฒนาอาชีพต่าง ๆ บางประเภท หรืองานของมูลนิธิศึกษาพัฒนาชนบท จังหวัดเชียงใหม่ (วัดป่าดาราภิรมย์ อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่) ซึ่งได้ก่อตั้งโครงการเมตตานารี มุ่งเน้นด้านการพัฒนาการประกอบอาชีพ การส่งเสริมการเพิ่มรายได้ การบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจของเยาวชนสตรี เพื่อเป็นพื้นฐานไปสู่การพัฒนาจิตใจและคุณภาพต่อไป

บทบาทเหล่านี้ขององค์กรเอกชนนั้นเป็นไปทั้งในด้านการบรรเทาปัญหาและการสนองตอบด้านการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชน ตลอดจนเป็นการพัฒนาสำนึกและคุณภาพของชาวชนบทไปด้วยในตัว ซึ่งนับว่าก่อบทบาทได้มากพอสมควร อย่างน้อยที่สุดก็สามารถตอบสนองผลประโยชน์

ต่าง ๆ ของชุมชนได้ในขั้นเริ่มต้นเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม องค์กรเอกชนยังจะต้องประสานบทบาทการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเข้ากับลู่ทางแก้ไขปัญหาที่แท้จริงที่สามารถทำให้ประชาชนมีศักยภาพในการแก้ปัญหาด้วยตัวของเขาเองต่อไป

ด้านส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและด้านคุ้มครองผู้บริโภค

กล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาคนและพัฒนาสังคม แต่ปรากฏว่าสังคมไทยยังขาดความเข้าใจและการรับรู้เกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนอยู่มาก หน่วยงานเอกชนที่ทำงานด้านนี้ก็มักถูกเพ่งเล็งจากหน่วยงานของราชการ การทำงานในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นงานที่มีความละเอียดอ่อนและต้องฟันฝ่าอุปสรรคอีกมาก ในการที่จะสร้างความเข้าใจและรับรู้ให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ส่วนในด้านสิทธิที่มีกฎหมายคุ้มครองนั้นยังมีประชาชนจำนวนมากที่ตกอยู่ในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านต่าง ๆ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของตนตามกฎหมาย จึงมีหน่วยงานเอกชนที่ทำการอบรมเผยแพร่และให้คำปรึกษาด้านนี้เช่นกัน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและ/หรือสิทธิตามกฎหมาย ได้แก่ กลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย โครงการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนแห่งเอเชียแปซิฟิก/ประเทศไทย ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กของมูลนิธิเด็ก ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานเด็กของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก กลุ่มเพื่อนหญิง มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน ฯลฯ

ในยุคที่เทคโนโลยีของการผลิตสื่อต่าง ๆ ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว มีผลให้อิทธิพลการโฆษณาด้วยสื่อในรูปแบบต่าง ๆ ขยายตัวตามไปด้วย ทำให้ผู้บริโภคตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาสินค้าและแจ้งความต่าง ๆ ผู้บริโภคมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งในด้านราคาและคุณภาพของสินค้า รวมทั้งการถูกชักจูงให้บริโภคเป็นสิ่งที่เป็นความฟุ้งเฟ้อ ฟุ่มเฟือย ซึ่งเป็นค่านิยมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคนและพัฒนาสังคมเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้นจึงมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่

มุ่งทำงานด้านนี้ เช่น ชมรมผู้บริโภคแห่งสยาม สภาสตรีแห่งชาติ เป็นต้น

งานสนับสนุนการพัฒนาชนบทด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม

ปัญหาการพัฒนาพลังการผลิตและรูปแบบการผลิตยังมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทอย่างมาก สภาวะเช่นนี้ทำให้มีการพิจารณาถึงความสำคัญของวิทยาการว่า น่าจะมีส่วนช่วยคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ได้บ้างพอสมควร อย่างไรก็ดี ความก้าวหน้าและความเจริญทางวิทยาการปัจจุบันมีลักษณะที่ค่อนข้างซับซ้อน และต้องใช้วิทยาการ ความรู้ และต้นทุนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความยากลำบากและไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้ปฏิบัติสำหรับชาวชนบท จึงได้เกิดความพยายามของกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่มองเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว พยายามรวมกันก่อตั้งเป็นองค์กรเอกชน เข้ามาทำหน้าที่ในการคิดค้นด้านการใช้วิทยาการที่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำและมีความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของชาวชนบทไทย อาทิเช่น สมาคมเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำนักงานอาสาสมัครเพื่อความช่วยเหลือทางวิชาการ ศูนย์พัฒนาวิทยาการพื้นบ้านของสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชน มูลนิธิสวิตา เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นองค์กรเอกชนที่พยายามปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ให้บริการเฉพาะด้านแก่องค์กรเอกชนอื่น ๆ และชุมชน เพื่อให้การพัฒนาชนบทต่าง ๆ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การช่วยสร้างปั๊มน้ำที่ใช้วัสดุอุปกรณ์ง่าย ๆ การทำถังน้ำฝนโดยใช้โครงสร้างไม้ไผ่ การทำกังหันลมเพื่อช่วยในการเกษตร หรือการใช้เทคโนโลยีทางการเกษตรในการจัดทำบ่อปลาสาธิตภายในชุมชนต่าง ๆ เป็นต้น

กิจกรรมในลักษณะประสานงาน

การประสานงานเพื่อสร้างความเข้าใจ หรือเพื่อร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ก็มี

ความจำเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีองค์กรเอกชนและคณะกรรมการร่วมต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ประสานงานและ/หรือให้บริการแก่องค์กรพัฒนาเอกชนในด้านต่าง ๆ มีจำนวนและกิจกรรมเพิ่มทวีขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชน ต่าง ๆ ได้เห็นความสำคัญของการร่วมมือประสานงานกัน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน ตัวอย่างขององค์การเอกชนและคณะกรรมการร่วมประเภทนี้ ได้แก่ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยฯ สภาสตรีแห่งชาติ สภาคาทอลิกแห่งประเทศไทยเพื่อพัฒนา คณะกรรมการติดตามผลการสัมมนาองค์กรพัฒนาเอกชน คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนาโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ชมรมนักพัฒนา และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการพัฒนาชนบท (ก.ป.อ.พ.ช.) เป็นต้น

การจำแนกตามลักษณะพื้นที่

จะเห็นได้ว่า กิจกรรมแต่ละด้านที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินงานอยู่ในขณะนี้ล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างเสริมปัจจัยที่เอื้อ พร้อมทั้งขจัดปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปด้วยในตัว มีแนวโน้มที่จะขยายสาขางานและเพิ่มรูปแบบของกิจกรรมตามความสลับซับซ้อนของปัญหาที่มีเพิ่มมากขึ้นในสังคม

เมื่อพิจารณาภาพรวมจากตารางดังกล่าว สามารถกล่าวได้ว่า ในบรรดากิจกรรมทั้งหลายที่องค์กรพัฒนาเอกชนดำเนินอยู่ กิจกรรมพัฒนาชุมชนในชนบทนับว่ามีมากที่สุด คิดเป็นจำนวนถึงร้อยละ ๓๗ คือมากกว่าหนึ่งในสามของกิจกรรมทั้งหมดโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คืองานด้านเด็กและเยาวชน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๑๘ งานสาธารณสุขประมาณร้อยละ ๑๑ งานประสานงานประมาณร้อยละ ๑๓.๖ ข้อที่จะอธิบายเพิ่มเติมต่อจากตารางภาพรวมก็คือ องค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรมิได้มีกิจกรรมเพียงอย่างเดียว หากมักทำกิจกรรมหลายอย่างควบคู่ไปด้วย เช่น

องค์กรพัฒนาเอกชนจำแนกตามประเภทและพื้นที่

ประเภทกิจกรรม	พื้นที่ที่ดำเนินงาน
๑. พัฒนาชุมชนในชนบท	๕๔ (๓๖.๗%)
๒. พัฒนาเด็กและเยาวชน	๒๖ (๑๗.๗%)
๓. สาธารณสุข	๑๖ (๑๐.๘%)
๔. การศึกษา	๑๓ (๘.๘%)
๕. สิทธิมนุษยชน	๙ (๖.๑%)
๖. สนับสนุนด้านเทคนิค	๖ (๒.๐%)
๗. ประสานงาน	๒๐ (๑๓.๖%)
๘. คุ้มครองผู้บริโภค	๓ (๔.๑%)
รวม	๑๔๗ (๑๐๐.๐%)

ที่มา : จัดทำขึ้นจากข้อมูลในทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย (ฉบับเต็ม) ๒๕๒๗ โครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ : ยอดรวมจำนวนองค์กรในทำเนียบรวม ๑๑๓ องค์กร แต่ในตารางนี้มี ๑๔๗ องค์กร เหตุที่ยอดเกิน เพราะบางองค์กรทำกิจกรรมหลายด้าน

องค์กรที่ดำเนินงานด้านพัฒนาชุมชนก็มักจะทำกิจกรรมด้านพัฒนาเด็กและเยาวชน กิจกรรมพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน กิจกรรมการศึกษา ฯลฯ ควบคู่ไปด้วย

จากข้อมูลของคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท ภาค กทม. (๒๕๓๕) ซึ่งระบุเฉพาะองค์กรสมาชิกใน กทม. แต่เพียงอย่างเดียวซึ่งมีทั้งหมด ๖๓ องค์กร และองค์กรเครือข่าย โดยมีองค์กรที่สังกัดในเครือข่ายอีก ๗๑ องค์กร ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ถ้าหากจะจำแนกประเภทของงานที่ทำได้มีการขยายประเภทออกไปมากกว่าข้อมูลที่เสนอสำหรับปี ๒๕๒๗ มีดังนี้ งานบริการเผยแพร่การบริการฝึกอบรม การบริการสังคม

สงเคราะห์ การบริการอาสาสมัคร การบริการให้คำปรึกษา การบริการให้ทุน การพัฒนาชนบท การศึกษาคุ้มครองผู้บริโภค ศาสนาและการพัฒนา ศิลปวัฒนธรรม สตรี สลัม สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม เด็ก เอดส์ นอกจากนั้นยังมีองค์กรเครือข่ายที่ประสานงานในด้านต่าง ๆ ดังนี้ คือ คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.) ซึ่งมีหน่วยงานสมาชิก ๖ องค์กร คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนเพื่อพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานมีสมาชิกในเครือข่าย ๑๗ องค์กร คณะทำงานด้านเด็กมีสมาชิกในเครือข่าย ๙ องค์กร คณะทำงานเพื่อสิทธิมนุษยชนและสตรี ๗ องค์กร คณะกรรมการองค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ ซึ่งมีสมาชิกอยู่ ๒๕ องค์กร เป็นต้น นอกจากนี้ในปี ๒๕๓๖ ซึ่งเอกสารขององค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม '๓๖ (๒๕๓๖) ซึ่งระบุว่ามีสมาชิกร่วมจัดทั้งสิ้น ๑๔๐ องค์กร ตามที่ได้กล่าวแล้วเป็นหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงไม่ต่ำกว่า ๕๐ องค์กร นับว่าในระยะหลังงานขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ขยายตัวออกไปในทิศทางพิทักษ์สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนซึ่งเน้นหนักด้านงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กและคนในชนบทเป็นหลัก

หากพิจารณาภาพรวมของงานพัฒนาโดยองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการกระจายของกิจกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ก็อาจกล่าวได้ว่า ภาคอีสานมีจำนวนกิจกรรมมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ ๔๐ ส่วนภาคอื่นก็จำนวนมากน้อยต่างกันไปตามลำดับ กล่าวคือ ภาคเหนือร้อยละ ๒๑.๕ ภาคกลางร้อยละ ๒๐.๙ ภาคใต้ร้อยละ ๙.๒ และภาคตะวันออกร้อยละ ๘.๙

เมื่อพิจารณาในแง่พื้นที่ ปรากฏว่าองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ทำงานในภาคอีสานมากที่สุด ภาคกลางและภาคเหนือรองลงมา ส่วนภาคใต้และภาคตะวันออกน้อยที่สุด (ตัวเลขที่ใช้อธิบายได้เป็นตัวเลขร้อยละเท่านั้น)

ตัวอย่างของโครงการที่หน่วยงานพัฒนาเอกชนดำเนินการอยู่ในพื้นที่ชนบทต่าง ๆ ของประเทศไทย

งานขององค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ต่าง ๆ

(หน่วยงาน : จังหวัด)

ภูมิภาคจังหวัด / ประเภทกิจกรรม	กลาง	ใต้	ตะวันออก	อีสาน	เหนือ	รวม
พัฒนาชุมชน	๑๖	๔	๕	๑๖	๑๔	๕๕
เด็ก	๗	๒	๔	๑	๕	๒๘
สาธารณสุข	-	๓	-	๙	-	๑๒
สนับสนุน	๑	-	๑	๔	๒	๘
การศึกษา	๔	-	๒	๔	๓	๑๓
สิทธิมนุษยชน	๓	๓	-	๖	๑	๑๓
ประสานงาน	๓	๓	๑	๘	๑	๑๖
คุ้มครองผู้บริโภค	ไม่ระบุ	-	๑	๘	๙	๑๘
รวม	๓๔(๒๐.๘)	๑๕(๙.๒)	๑๔(๘.๖)	๖๕(๓๙.๙)	๓๕(๒๑.๕)	๑๖๓(๑๐๐%)

ที่มา : มูลนิธิอาสาเพื่อพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (๒๕๒๗)

ภาคเหนือ

๑. โครงการพัฒนาชุมชนชนบทภาคเหนือ องค์กรอนุเคราะห์เด็กนอร์เวย์ (จังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดพะเยา)

๒. โครงการฝึกอบรมผู้นำและผู้ประสานงานเพื่อพัฒนาของสมาคมวายเอ็มซีเอ จังหวัดเชียงใหม่

๓. โครงการพัฒนาและฝึกอาชีพ สมาคมผู้บำเพ็ญประโยชน์ จังหวัดเชียงใหม่

๔. โครงการพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบภาคเหนือ (จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดลำพูน)

๕. โครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาของโครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบท (จังหวัดลำพูน)

๖. โครงการพัฒนาชนบท ศูนย์สังคมพัฒนา สังฆมณฑล จังหวัดเชียงใหม่ (จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดพะเยา)

๗. โครงการพัฒนาชนบท อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ ของมูลนิธิศึกษาชนบท (วัดป่าดาราภิรมย์)

๘. โครงการวิจัยชุมชนเพื่อการพัฒนา (จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน และจังหวัดเชียงราย)

ภาคกลาง

๑. โครงการหมู่บ้านสหกรณ์นักเรียน มูลนิธิโกมลคีมทอง (จังหวัดพิษณุโลก)

๒. โครงการฝึกอาชีพเยาวชนแบบผสมผสาน มูลนิธิหนองขาหย่าง (จังหวัดอุทัยธานี)

๓. โครงการพัฒนาชนบทเบ็ดเสร็จ หนองน้อย (วัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท)

๔. โครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาของโครงการปฏิรูปการเกษตรและพัฒนาชนบท (จังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดพิจิตร)

๕. โครงการพัฒนาชนบท มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย (จังหวัดชัยนาท)

๖. โครงการเกษตรแบบผสมผสาน มูลนิธิฉะเชิงเทราเพื่อการพัฒนา (จังหวัดฉะเชิงเทรา)

๗. โครงการฝึกอบรมครูและผู้นำชุมชน มูลนิธิส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาชนบท (จังหวัดฉะเชิงเทรา)

ภาคอีสาน

๑. โครงการประสานความร่วมมือและพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (จังหวัดร้อยเอ็ด)

๒. โครงการพัฒนาหมู่บ้านชายแดน (จังหวัดสุรินทร์)

๓. โครงการพัฒนาชุมชนชนบท องค์กรอนุเคราะห์เด็กนอร์เวย์ (จังหวัดขอนแก่น)

๔. โครงการพัฒนาชนบทด้านสาธารณสุข กลุ่มสาธารณสุข โรงพยาบาลอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดนครราชสีมา บุรีรัมย์ และศรีสะเกษ เป็นต้น

๕. โครงการพัฒนาชนบทโดยคณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา (จังหวัดสุรินทร์)

ภาคใต้

๑. โครงการพัฒนาชุมชนประมงปากบางนาทับ จังหวัดสงขลา (ภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีโครงการปฏิบัติงานน้อยที่สุด)

นวัตกรรมใหม่ในการพัฒนา

ที่กล่าวมาแล้วเป็นลักษณะการทำงานโดยย่อขององค์กรพัฒนาต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในทำเนียบของโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคมโดยสังเขป เพื่อที่จะเน้นให้เห็นความแตกต่างระหว่างการทำงานพัฒนาชนบทโดยรัฐและองค์กรเอกชนหรือปัจเจกชน และผู้นำในท้องถิ่น จะได้ยกตัวอย่างมาเพื่อเป็นกรณีศึกษา ๔ กรณีด้วยกัน คือ

๑. โครงการพัฒนาชนบท โดยโครงการอนุเคราะห์เด็ก บ้านกระพี้ ตำบลบ้านเหล่า อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเริ่มดำเนินงานโดยองค์กรอนุเคราะห์เด็กนอร์เวย์ อันเป็นองค์กรจากต่างประเทศ

๒. งานพัฒนาโดยกลุ่มเกษตรตำบลเฉนียง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ เป็นงานพัฒนาของกลุ่มซึ่งมีรูปแบบเดิม เป็นกลุ่มที่ทางการจัดตั้งขึ้นเพื่อความสะดวกในการกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) และการหาซื้อปุ๋ยราคาถูก จำหน่ายข้าวเปลือกให้กับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) นับว่าเป็นองค์กรประชาชนในท้องถิ่นที่เริ่มต้นด้วยรูปแบบจากทางการ

และมีการพัฒนาตัวเองให้มีกิจกรรมในลักษณะที่เป็นงานพัฒนาก้าวหน้าไปจากลักษณะดั้งเดิมของกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ

๓. การพัฒนาชุมชนโดยเจ้าอาวาสวัดสามัคคี ตำบลท่าสว่าง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นการเริ่มโดยพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนา โดยพัฒนาเศรษฐกิจของชาวบ้านควบคู่ไปกับการพัฒนาทางด้านจิตใจ

๔. การพัฒนาชุมชนโดยวัดยกกระบัตร ตำบลยกกระบัตร อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม การริเริ่มโดยท่านเจ้าอาวาสวัดนี้และมีประวัติการเริ่มต้นที่ยาวนานกว่า ๓๐ ปี ตั้งแต่ท่านพระครูสาครสังวรกิจเริ่มมาเป็นเจ้าอาวาสวัดนี้เมื่อท่านมีอายุได้เพียง ๒๔ ปีเท่านั้น ลักษณะงานพัฒนาของท่านจึงมีความประสมประสานเป็นเนื้อเดียวกันกับสภาพท้องถิ่นมากที่สุด

จะเห็นได้ว่างานดังกล่าวเป็นการริเริ่มในท้องถิ่นโดยผู้นำของชุมชนและพระสงฆ์เอง งานลักษณะเช่นว่านี้ ในขณะนี้ถึงแม้จะมีจำนวนไม่มาก แต่ก็มีลักษณะที่กระจายอยู่แพร่หลายในจุดต่าง ๆ ของประเทศ รวมทั้งในจังหวัดภาคใต้ที่มีงานในลักษณะขององค์กรเอกชนไม่มากนัก งานเหล่านี้เป็นงานที่ต้องอาศัยระยะเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานของท่านพระครูสาครสังวรกิจ ปัญหาและอุปสรรคที่มีนั้นเป็นอุปสรรคจากทางด้านวงการพระสงฆ์ด้วยกันเอง และในกรณีของกลุ่มเกษตรกรตำบลเฉนียง ในระยะเริ่มต้นนั้นได้รับการสอดส่องดูแลในลักษณะความไม่ไว้วางใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และยิ่งเมื่อต้องเผชิญปัญหาความขัดแย้งในโครงสร้างของผลประโยชน์ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่ร่วมงานก็ยิ่งมีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม งานลักษณะดังกล่าวจะมีผลในการพัฒนาที่เป็นการถาวรยิ่งยืนนานกว่างานพัฒนาชนบทในรูปแบบอื่น จึงน่าจะได้นำมาเสนอเป็นกรณีศึกษาดังกล่าว

โครงการพัฒนาชนบทโดยโครงการอนุเคราะห์เด็ก ณ บ้านกระพี้

แนวความคิด

องค์กรต้องการค้นหาและสร้างองค์กรชุมชนซึ่งสามารถจะเป็นแกนกลางของชุมชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีกิจกรรมหลักอันจะอำนวยประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้เป็นแหล่งกองทุน เป็นตัวค้ำจุนให้บริการสวัสดิการแก่ชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยมุ่งหวังว่าภายใต้กิจกรรมขององค์กรชุมชนนี้จะมีส่วนเสริมสร้างผู้นำชุมชนให้ได้รับการพัฒนาศักยภาพ ความสามารถ และผู้นำจะเป็นผู้กระจายประสบการณ์การพัฒนาไปสู่คนในชุมชนและชุมชนรอบข้างในกระบวนการเดียวกัน (อภิชาติ, ๒๕๒๗ และภูมิธรรม, ๒๕๒๗) รูปแบบของสถาบันชุมชนนั้นทางองค์กรมิได้กำหนด แต่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อบทบาทของประชาชนในการกำหนดและมีส่วนร่วม โดยการเน้นที่กระบวนการการศึกษาและพัฒนา เมื่อชาวบ้านได้พัฒนาศักยภาพ จะทำให้ชาวบ้านสามารถคิด สามารถตัดสินใจ และกำหนดรูปแบบของสถาบันชุมชน ตลอดจนงานพัฒนาหมู่บ้านของตนเองได้

หมู่บ้านกระพี้เป็นหนึ่งในหกหมู่บ้านที่องค์การอนุเคราะห์เด็กได้เลือกเป็นพื้นที่ในโครงการด้วยแนวความคิดดังกล่าว จุดเริ่มต้นของนักพัฒนาในพื้นที่ คือกระบวนการเสวนาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นักพัฒนาได้เริ่มงานในชุมชนด้วยการจัดกระบวนการเสวนากับชาวบ้านเพื่อศึกษาถึงปัญหาของชุมชน ตลอดจนการหาทางแก้ไขปัญหาการเสวนาจะกระทำในช่วงเวลากลางคืนเมื่อชาวบ้านเสร็จจากงานแล้ว ในระยะแรก ๆ ก็ประสบปัญหาในด้านการสื่อความหมายระหว่างนักพัฒนาและชาวบ้าน ความไม่คุ้นเคยในการร่วมพูดคุยกับคนแปลกหน้าของชาวบ้าน ตลอดจนนักพัฒนาไม่เข้าใจระบบแบบแผนการสื่อสารภายในชุมชน เพราะชาวบ้านมักจะจับกลุ่มคุยกันตามศาลากลางบ้าน วัด หรือบ้านผู้ใหญ่บ้าน นักพัฒนาได้ศึกษาและทำความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ เพื่อการปรับตัวให้เข้ากับชาวบ้าน

กระบวนการเสวนาร่วมกับชาวบ้านได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องทุกวันตั้งแต่ ๑๙.๓๐ ถึง ๒๒.๓๐ น. เป็นระยะเวลาประมาณ ๒-๓ เดือน (ภูมิธรรม, ๒๕๒๗ และอภิชาติ, ๒๕๒๗) ในกระบวนการเสวนานั้น นักพัฒนาจะทำการกระตุ้นเพื่อยั่วยุให้ชาวบ้านเกิดการโต้แย้งถกเถียงกัน เนื่องจากชาวบ้านมีความรู้สึกว่าด้อยกว่าและไม่มั่นใจในตนเอง การกระตุ้นจะเสนอประเด็นผิด ๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวบ้านเป็นฝ่ายถูก ในการเสวนาชาวบ้านก็จะเริ่มโต้เถียงเกิดความมั่นใจ ความรู้สึกมีส่วนร่วม รวมทั้งความสามารถในการวิเคราะห์ก็จะมีมากขึ้น การเสวนาดังกล่าวนอกจากจะมีการเสวนากับนักพัฒนาแล้ว ชาวบ้านยังนำไปเสวนากันเองในหมู่ชาวบ้านด้วยกัน นอกจากนี้ยังไปเสริมบทบาทของผู้นำด้วยการจัดการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำชาวบ้านอื่น ๆ รวมทั้งนักพัฒนาขององค์กรเอกชนอื่น ๆ ด้วย เพื่อการถ่ายทอดปัญหาและการเรียนรู้ ในระยะแรกที่นักพัฒนาเข้าไปในชุมชนนั้นไม่ได้เร่งรัดในการผลักดันกิจกรรมใด ๆ โดยสรุปได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการผลักดันกิจกรรมลงไปในขณะที่ชุมชนไม่พร้อม ย่อมไม่ต่างไปจากการสร้างอนุสาวรีย์โดยที่ประชาคมไม่มีสำนึกร่วม ซึ่งในที่สุดก็หมดความหมาย

กระบวนการเสวนาทำให้ชาวบ้านระดับนำและสมาชิกได้ร่วมตัดสินใจและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ โดยพิจารณาสภาพพื้นฐานความเหมาะสมของชุมชนแยกแยะข้อดีข้อเสียแล้วจึงตัดสินใจดำเนินกิจกรรมโดยผ่านกระบวนการตัดสินใจของชุมชน หลังจากผ่านกระบวนบวนการเสวนาเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในหมู่บ้าน ชาวบ้านได้ตกลงใจตั้งกลุ่มทำนาแผนใหม่ขึ้น อันเป็นองค์กรชุมชนกลุ่มแรกที่ตั้งขึ้นเพื่อหาทางปรับปรุงการทำนาให้เหมาะสม มีการฝึกอบรมด้านวิชาความรู้ในการทำนา ทำให้ผลผลิตในนาเพิ่มมากขึ้น นอกจากการทำนาแผนใหม่ยังมีกิจกรรมด้านการฝึกอบรมอาชีพหลายอย่าง ทำให้ชาวบ้านเห็นถึงปัญหาที่ต้องเผชิญ และมีการจัดกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ด้วย ในการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ การคิดและตัดสินใจเป็นของชุมชน นักพัฒนาทำหน้าที่ให้ข้อมูลและช่วยสรุปภายหลังที่มีการถกเถียงกันในการประชุม

โดยผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดผู้นำที่ดี มีความเข้าใจปัญหา มีความสามารถในการบริหารงานและดำเนินงานระบบกลุ่ม ในบรรดาสมาชิกเองก็ได้มีการฝึกการเสวนาจนค่อย ๆ พัฒนากระบวนการทางความคิดที่มีคุณภาพจากกลุ่มทำนาแผนใหม่ กระบวนการเสวนาได้หยิบยกปัญหาความอดอยากในชุมชนมาถกเถียงและลงความเห็นว่า ธนาคารข้าวควรเป็นกิจกรรมที่น่าจะกระทำต่อไป กลุ่มทำนาแผนใหม่ได้ถกเถียงและพิจารณาความเหมาะสมอยู่ประมาณ ๓-๔ เดือน (ภูมิธรรม, ๒๕๒๗) เพราะต้องการให้ความเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด ธนาคารข้าวที่จะดำเนินการจะใช้รูปแบบการบริจาคข้าวโดยการทำบุญเพื่อสร้างกองทุนกลางบ้าน ชาวบ้านจะบริจาคเท่าใดก็ได้ การเผยแพร่ความคิดกระทำใน ๓ ลักษณะ คือ

๑. แบ่งการชักชวนตามคุ้มบ้าน ให้มีกรรมการรับผิดชอบในแต่ละคุ้มทำการพูดคุยชักชวนชาวบ้านในคุ้มตน

๒. การชักชวนโดยอาศัยความสนิทสนม เป็นการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของกรรมการเข้าไปเผยแพร่เป็นรายบุคคลไป

๓. ขอความคิดเห็นและปรึกษาผู้อาวุโสในหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะตามโครงสร้างวัฒนธรรมหมู่บ้าน ผู้อาวุโสมีความสำคัญในการกำหนดแนวทางทางปฏิบัติในชุมชน หากผู้อาวุโสเห็นพ้องด้วย การชักนำชาวบ้านก็จะไม่ยากลำบาก

กลุ่มผู้นำจึงสร้างมติร่วมได้และมีการประชุมก่อตั้งธนาคารข้าวในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๔ ชาวบ้านทั้งชุมชนร่วมบริจาคข้าวให้ธนาคารได้ข้าว ๔๕๘ ถัง มีการร่างระเบียบการธนาคารข้าวและดำเนินการจัดสร้างยุ้งฉาง โดยนำเงินกลางบ้านจำนวน ๖,๐๐๐ บาท ได้มีผู้บริจาคเงินสมทบและบริจาคสังกะสีเพื่อเป็นการสนับสนุน (ภูมิธรรม, ๒๕๒๗) กรรมการธนาคารข้าวมาจากการเลือกตั้งเป็นจำนวน ๑๒ คน แบ่งหน้าที่เป็นฝ่ายต่าง ๆ มีการประชุมประมาณเดือนละ ๑ ครั้ง หลักเกณฑ์ในการยืมข้าวนั้นใช้หลักการเฉลี่ยเท่ากันโดยมีเหตุผลว่าเพื่อขจัดการทะเลาะเบาะแว้ง เป็นการรักษาสิทธิส่วนบุคคล

ของแต่ละคนให้เท่ากัน และเพื่อเป็นการสร้างความรู้สึกร่วมในการเป็นเจ้าของให้แก่คนทั้งหมู่บ้าน ไม่ว่ามั่งมีหรือยากจนก็ยังมีสิทธิ์กู้ได้เท่ากัน

ตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นมา ธนาคารข้าวมีบทบาทในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในด้านการบรรเทาความอดอยากของชาวบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๖ ซึ่งในฤดูแล้งชาวบ้านมีข้าวไม่พอกิน จากการดำเนินงานที่ได้ผลดี ทำให้ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ ธนาคารมีทุนหมุนเวียนสามารถนำไปซื้อปุ๋ยบริการแก่ชุมชน ทั้งยังมีเงินเหลือนำไปซื้อโอ่งสำหรับเก็บน้ำด้วย นอกจากนี้ธนาคารข้าวยังเป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลงชุมชนด้วย คือ ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการสร้างความร่วมมือของคนในชุมชน สร้างภาพให้คนในชุมชนมองเห็นว่า การร่วมมือสามัคคีกันจะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชนให้ลุล่วงไปได้ และยังเป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ เช่น กรณีสร้างฝายน้ำ มีการแบ่งคนในหมู่บ้านเป็น ๔ กลุ่ม กลุ่มละ ๑๕ คน ทำงานผลัดกันกลุ่มละ ๑ วัน ๑ คืน ติดต่อกัน ๔๕ วัน โดยไม่รับค่าตอบแทน (ภูมิธรรม, ๒๕๒๗) งานก็บรรลุสำเร็จไปได้ เป็นต้น

กลยุทธ์การพัฒนา

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าโครงการธนาคารข้าวบ้านกระพี้ประสบความสำเร็จจนเป็นที่น่าพอใจ ซึ่งมีการดำเนินงานตลอดกระบวนการ และมีกลยุทธ์ที่น่าสนใจ

๑. การเริ่มต้นของโครงการนี้เน้นบทบาทการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก จากแนวคิดที่ไม่มีการกำหนดรูปแบบองค์กรประชาชน กระบวนการเสวนาได้กระตุ้นศักยภาพในทางความคิดและกระบวนการวิเคราะห์ของชาวบ้าน ทำให้ชาวบ้านได้เริ่มการทบทวน ค้นพบปัญหารวมทั้งแนวทางแก้ไข จนเกิดเป็นโครงการการทำนาแผนใหม่และธนาคารข้าวขึ้นมา

๒. มีการสรุปจากประสบการณ์เก่าในการพัฒนา ทำให้หาทางหลบเลี่ยงความล้มเหลวอันอาจมี นั่นคือการสรุปได้ว่า การรีบเร่งผลักดันกิจกรรมให้

ชุมชนดำเนินการโดยที่ชุมชนยังไม่พร้อม โอกาสที่จะประสบความล้มเหลวมีมาก โครงการจึงไม่เน้นกิจกรรมในระยะเริ่มต้นของงานพัฒนา แต่เน้นกระบวนการทางความคิดและความเข้าใจปัญหา ตลอดจนการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเป็นหลัก

๓. การดำเนินงานขั้นตอนวิธีการต่าง ๆ ในการเริ่มโครงการธนาคารข้าวเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีการใช้โครงสร้างวัฒนธรรมหมู่บ้านให้เป็นประโยชน์ เช่น การขอคำปรึกษาจากผู้อาวุโส การใช้การบริจาคข้าวแทน การกำหนดจำนวนที่ต้องการให้มาร่วมหุ้นกัน การจัดระบบดำเนินการโครงการต่าง ๆ ของหมู่บ้านกระพี้ไม่ใช่แบบแผนที่ลอกเลียนมาจากที่ใด หากแต่เป็นของตนเอง โดยเอาสภาวะแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ อาจเป็นเพราะชาวบ้านเป็นผู้คิดวางแผนตัดสินใจ จึงรอบรู้ในการนำสิ่งที่ดำรงอยู่ในชุมชนมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์

๔. การศึกษาพัฒนาคุณภาพคน ใช้การปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ เป็นเครื่องมือ ไม่ใช้การสอนหรืออบรมทั่วไป การปฏิบัติเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ได้ช่วยกลั่นกรองเสริมสร้างและสะสมศักยภาพของชาวบ้าน

งานพัฒนาโดยกลุ่มเกษตรกรตำบลเฉนียง

แนวความคิด

เกษตรกรอีสานเป็นผู้ที่แม้จะมีที่ดินเป็นของตนเองมากกว่าเกษตรกรในภาคเหนือและภาคกลาง แต่ผืนดินเหล่านั้นก็แห้งแล้งเกินกว่าจะทำกินให้พอกินได้ จึงมีปัญหาการขาดแคลนทุนเป็นปัญหาหลัก เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องใช้สินเชื่อ ๒ ประเภท คือ การกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕-๑๐ ต่อเดือน และการตกเขียวผลิตผลเกษตรโดยการให้ทุนหรือปัจจัยการผลิตอื่นแล้วเก็บผลิตผลคืนในอัตราที่สูงกว่า ๒ เท่ามูลค่าทุน (ศิริ, ๒๕๒๖) เกษตรกรเหล่านี้ถูกดูดเอามูลค่าส่วนเกินไป แม้รัฐจะเข้ามาส่งเสริมการเกษตรโดยนำระบบสหกรณ์เข้ามา แต่ก็กระทำโดยไม่ให้การศึกษาแก่ประชาชนก่อน

ภายหลังเมื่อเกษตรกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มสหกรณ์ ความเป็นอิสระคล่องตัวก็ไม่มี เพราะการดำเนินงานจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น ถ้าหากดำเนินการในรูปสหกรณ์แล้วกลุ่มก็ไม่มีทางเจริญเติบโตไปได้ เพราะหากกลุ่มเกษตรกรเติบโตย่อมจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพ่อค้าคนกลาง ดังนั้นถึงแม้รูปแบบจะเป็นการดำเนินกิจการแบบสหกรณ์ แต่ชื่อยังคงจะต้องเรียกว่าเป็นกลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรดังกล่าวจะเป็นองค์กรประชาชนที่สามารถช่วยพัฒนาชนบทได้เป็นอย่างดี หากกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้รวมตัวกันโดยเหนียวแน่นในการดำเนินธุรกิจช่วยเหลือกันและกันในด้านทุน การรวบรวมผลผลิต การตลาด ก็จะสามารถรักษามูลค่าส่วนเกินผลผลิตของเกษตรกรไม่ให้อยู่ในมือพ่อค้า แต่ให้คงอยู่ในมือขององค์กรของชาวบ้านในชนบทได้

กิจกรรม

จากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔๐-๑๔๑ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีเป้าประสงค์ให้เกษตรกรร่วมกันดำเนินกิจการในระดับตำบล เรียกว่า **กลุ่มเกษตรกร** เพื่อฝึกฝนการทำงานแบบสหกรณ์ เกษตรกรได้รวมกันเป็นกลุ่มมาจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย กลุ่มเกษตรกรทำนาเฉนียงก็เช่นกัน ได้จดทะเบียนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เมื่อ ๑๕ เมษายน ๒๕๑๙ มีสมาชิกเริ่มแรก ๑๔๐ คน วัตถุประสงค์ในครั้งแรกก็เพื่อรวมตัวกันซื้อปุ๋ยเงินเชื่อจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) โดยคิดค่าบริการลูกละ ๕ บาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และให้สมาชิกกู้เงินดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ (ศิริ, ๒๕๒๖) เมื่อดำเนินงานได้ ๔ ปี กลุ่มมีกำไรมากขึ้นจึงทำการก่อสร้างสำนักงานและร้านค้าเปิดจำหน่ายสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคแก่สมาชิกในราคาถูก กลุ่มได้รับสิทธิพิเศษจากองค์การคลังสินค้าซื้อสินค้าได้ในราคาถูก ทำให้กลุ่มสามารถจำหน่ายได้ดีและมีกำไร

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ สภาตำบลเฉนียงได้อนุมัติเงินจากโครงการ

สร้างงานในชนบท (กสช.) ให้กลุ่มก่อสร้างฉางข้าวและโรงสี ทำการเปิดสีข้าวได้ในเดือนมิถุนายน ๒๕๒๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ กลุ่มต้องประสบปัญหาในการใช้หนี้ค่าปุ๋ย ได้ติดต่อขอหนังสือค้ำประกันจากธนาคารกรุงเทพ เอาไปให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) เพื่อขอซื้อปุ๋ย โดยจะนำข้าวสารที่สีได้มาหักหนี้ภายใน ๖ เดือน กลุ่มจึงได้ปุ๋ยมาให้เกษตรกรอีก การชำระหนี้นั้นคณะกรรมการได้ใช้ความพยายามในการกู้เงินหรือซื้อข้าวเปลือกมาแปรสภาพเป็นข้าวสารส่งให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ในที่สุดก็ชำระหนี้หมด เมื่อชำระหนี้หมดก็สามารถคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ไปเรื่อย ๆ การชำระหนี้นั้นกลุ่มนำข้าวเปลือกมาชำระหนี้แทน ทำให้กลุ่มมีทุนสะสมขึ้นเรื่อย ๆ และสามารถให้บริการแก่สมาชิกในด้านต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ ทั้งด้านปุ๋ย เงินกู้ ข้าวสาร สินค้าราคาถูก ขายผลผลิตในราคาสูงขึ้นกว่าเดิม ทำให้รายได้ต่อครอบครัวสูงขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงเริ่มส่งเสริมให้เกษตรกรทำนา ๒ ครั้ง ปลูกพืชหมุนเวียน ปลูกถั่วลิสง ข้าวโพด ผักสวนครัว เลี้ยงสุกร เลี้ยงปลา (ศิริ, ๒๕๒๖) กลุ่มเกษตรกรทำนาเฉนียงได้เป็นตัวอย่างที่ดีในการจูงใจให้กลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ ดำเนินงานเอาแบบอย่าง โดยได้พยายามเข้าร่วมมือช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ จนในปัจจุบันกลุ่มเกษตรกรในจังหวัดสุรินทร์สามารถมีธุรกิจการค้า มีฉางข้าว มีรถบรรทุก และทุนดำเนินการหลายแสนบาท และมีสินทรัพย์ทั้งสิ้นมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๔ ล้านบาท

นอกจากนั้น กลุ่มเกษตรกรทำนาเฉนียงได้ดำเนินการบริหารตลาดเพื่อพัฒนากลุ่มเกษตรกร เพราะเป็นกลยุทธ์ในการดึงเอามูลค่าส่วนเกินคืนกลับมาจากพ่อค้าคนกลาง ในการนี้กลุ่มได้ใช้การพัฒนาการตลาดดังนี้ (ศิริ, ๒๕๒๖)

๑. รวบรวมผลผลิตเพื่อต่อรองกับรัฐบาล กลุ่มได้เสนอขายข้าวสารเพื่อหักหนี้ค่าปุ๋ยกับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๕ กลุ่มเสนอขายข้าวเปลือกเพื่อหักหนี้ โดยทำให้เกษตรกรขายข้าวเปลือกได้ราคาดี ทำการขายข้าวสารตามนโยบายการแทรกแซงตลาดโดยรัฐบาลขายข้าวสารให้องค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์

๒. ติดต่อหาตลาดต่างประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ กลุ่มได้เสนอขายหมากสุกแห้งจำนวน ๑๐๐ ตัน แก่ประเทศจีน แม้ในการขายครั้งแรกจะขาดทุน แต่ก็ได้มีการติดต่อขอซื้อสินค้าอื่นๆ จากประเทศจีนในระยะยาว

๓. การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งจะเป็นการแปรสภาพและเก็บรักษาพืชผลให้ได้นาน จะเป็นทางแก้ปัญหาด้านการตลาด

กลยุทธ์ของการพัฒนา

กลุ่มเกษตรกรเฉนียงได้พัฒนาตัวเองขึ้นมาโดยมีแนวคิดของการพัฒนาดังต่อไปนี้

๑. ทำลายระบบเดิมและมีการสะสมทุนเอง นั่นคือ กลุ่มเริ่มสะสมทุนให้เป็นของเกษตรกร จากการพยายามซื้อขายข้าวเปลือกและขยายกิจกรรมของกลุ่ม มีปุ๋ยและเงินกู้บริการให้แก่สมาชิก นั่นคือ การทำลายระบบเดิมที่เกษตรกรต้องพึ่งพาด้านปัจจัยการผลิตและแหล่งเงินทุนจากพ่อค้าซึ่งเอาเปรียบมาก เกษตรกรจึงมาเป็นเจ้าของแหล่งเงินทุนเอง อันเป็นผลเนื่องจากการขยายกิจกรรมทำให้กลุ่มมีทุนเพิ่มขึ้น

๒. พัฒนาการผลิตและสร้างระบบการผลิตใหม่ คือ มุ่งเสริมพลังการผลิตที่เคยถูกทำลายให้ดีขึ้นเรื่อยๆ โดยอาศัยทุนของกลุ่มเป็นแรงหนุนส่งเสริมให้สมาชิกทำการผลิตตลอดปีทั้งในด้านการทำนาปรัง พืชผัก พืชไร่ เลี้ยงปลา เลี้ยงหมู

๓. การพัฒนาด้านสังคม เมื่อกลุ่มมีทุนพอก็จะให้บริการด้านการศึกษาและพยาบาล ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก กลุ่มหวังที่จะสามารถสร้างสถาบันการศึกษาและอนามัยมาช่วยเหลือตนเอง

๔. การมีบทบาทเป็นผู้นำเป็นแบบอย่างแก่กลุ่มเกษตรกรอื่นๆ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นความพยายามในการประสานโยงใยร่วมมือกันของเกษตรกร ข้อนี้เป็นข้อที่สำคัญมากของงานพัฒนาชนบทชนิดที่พึ่งพาตัวเอง เพราะเมื่องานนั้นเริ่มต้นด้วยตัวเองและสามารถดำเนินงานจนประสบผลสำเร็จย่อมมี

ผู้ต้องการดำเนินงานตาม เป็นการขยายงานออกไปในตัว โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรจากภายนอกแต่อย่างใด

๕. การบริหารการตลาด ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะหากการเกษตรกรทำการผลิตจนได้ผลออกมาเป็นอย่างดี แต่ไม่มีตลาดรองรับ ก็จะประสบปัญหาการจำหน่ายผลผลิตและต้องกลับไปพึ่งพ่อค้าเช่นเดิม ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญ และเป็นเป้าหมายสุดท้ายที่งานพัฒนาชนบทเพื่อหวังผลความเจริญทางเศรษฐกิจจะต้องพยายามไปให้ถึง มิฉะนั้นหนทางที่จะก้าวต่อไปในอนาคตกลับจะตีบตัน ถึงแม้ว่าจะได้ดำเนินการมาแล้วอย่างดีมาตั้งแต่ต้น

ในการพัฒนาตัวเองของกลุ่ม กลุ่มเกษตรกรเฉนียงมีกลยุทธ์ดังต่อไปนี้ (ศิริ, ๒๕๒๖)

๑. การพัฒนาบุคคล เป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนากลุ่ม โดยคำนึงว่าธรรมชาติของมนุษย์มีความต้องการ อันได้แก่ ความปลอดภัยในชีวิต การดำรงชีพ และชื่อเสียง เกษตรกรเป็นผู้ที่มีปัญหาปัจจัยพื้นฐานตามธรรมชาติ ดังนั้น การพัฒนาบุคคลอาจทำได้ด้วยความลำบากยากยิ่ง แต่ก็จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการดำเนินกิจกรรมกลุ่ม

๒. การสร้างผู้นำ ผู้นำควรเป็นผู้มีความรู้ มีอาชีพเกษตรกร ยึดมั่นในหลักธรรม มีฐานะพอควร มีความขยัน ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์ โดยยึดหลักการดังต่อไปนี้

ก. หลักอิสรภาพและประชาธิปไตย ให้เกียรติและยอมรับในการปฏิบัติงานไม่มีการครอบงำจากบุคคลภายนอก

ข. ถือผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นสำคัญ คณะกรรมการที่มาทำงานจะได้รับค่าตอบแทนเพื่อเป็นกำลังใจ แม้อาจจะน้อย แต่ก็ทำให้ครอบครัวสบายใจขึ้น การทำงานก็จะมีประสิทธิภาพ

ค. ให้การอบรมโดยใช้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ การประชุมคณะกรรมการและหัวหน้าหน่วยหรือสมาชิกเป็นการให้การศึกษา รวมทั้งให้การอบรมด้านวิชาการต่าง ๆ ซึ่งทางอำเภอ จังหวัด จัดขึ้นเป็นระยะทุกปี

๓. การระดมทุนกลุ่ม ซึ่งที่มาของทุนมี ๓ ทาง คือ จากทุนเรือนหุ้นสมาชิก การบริจาคสมทบจากผู้อื่น เช่น โครงสร้างงานในชนบท (กสช.) จากหน่วยงานของอื่น ๆ ของรัฐบ้าง แต่ก็ไม่มากนัก ทุนที่ได้มากที่สุดมาจากการดำเนินธุรกิจของกลุ่มนั่นเอง

ปัญหากลุ่มเกษตรกร

ในการดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรที่ได้พัฒนามาถึงขั้นกลุ่มเกษตรกรเฉนียงนั้น มีปัญหาทุกขั้นตอน ซึ่งน่าจะได้นำมาศึกษาเพื่อใช้เป็นบทเรียนแก่กลุ่มอื่น ๆ ในอนาคต

๑. การประสงค์ร้ายจากผู้สูญเสียผลประโยชน์ อันได้แก่พ่อค้าในท้องถิ่นในเมือง รวมทั้งข้าราชการ ทำการยุยงสมาชิกให้เกิดความไม่พอใจคณะทำงาน เนื่องจากไปทำลายโครงสร้างของผลประโยชน์ที่มีอยู่เดิมในท้องถิ่น

๒. ในการสร้างผู้นำ เนื่องจากเกษตรกรเป็นผู้มีรายได้น้อย ด้อยความรู้และความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ หาเวลาอุทิศให้กับกลุ่มได้ยาก ทำให้การสร้างผู้นำเป็นไปได้ช้าและได้จำนวนน้อย

๓. การพัฒนาด้านการจัดการบริหารงาน กลุ่มขาดคนที่มีความรู้ความสามารถด้านการจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบัญชี ทำให้กลุ่มประสบปัญหาในการจัดการอย่างมาก

๔. นโยบายรัฐ ซึ่งดูเหมือนต้องการควบคุมกลุ่มเกษตรกรให้อยู่ในอำนาจและระเบียบราชการ ต้องการให้แปรสภาพจากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจะมีผลทำให้ความคล่องตัวของกลุ่มลดลง นอกจากนั้นในด้านการให้สินเชื่อเงินกู้ก็ไม่ได้เป็นการช่วยเกษตรกรที่แท้จริง รวมทั้งการอบรมที่รัฐจัดให้กับกลุ่มเกษตรกร ยังไม่มีการสนับสนุนส่งเสริมกลุ่มในการให้บริการการฝึกอบรมในขอบเขตที่กว้างขวางทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติอย่างเพียงพอ

วัดสามัคคีกับการพัฒนาชุมชน

ความเป็นมาและแนวความคิด

ตำบลท่าสว่างในอดีตก็เช่นเดียวกับหมู่บ้านอื่น ๆ คือ มีแบบแผนการผลิตแบบพอยังชีพไม่กี่สิบปีมานี้ เมื่อการติดต่อกับสังคมภายนอกมีมากขึ้นก็เริ่มมีการนำคุณค่าใหม่ ๆ ที่เป็นความจริงร่วมสมัยเข้ามา ประกอบกับเกิด**ภัยแล้ง**ขึ้นหลายครั้ง เหตุปัจจัยทั้งสองประการนี้เป็นส่วนที่ทำให้ชาวบ้านร้อยละ ๙๕-๙๙ มีหนี้สินท่วมตัว และมีหลายคนกลายผู้ติดสุราเรื้อรัง (พระประชา, ๒๕๒๖ และ ดุษฎี, ๒๕๒๗) ประเพณีที่ดีงามของชาวบ้าน รวมทั้งการลงแขกถูกทำลายโดยมีระบบเงินตราและระบบว่าจ้างแรงงานเข้ามาแทนที่ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนี้ หลวงพ่อนาน (พระครูพิพิธ ประชานาถ) เจ้าอาวาสวัดสามัคคี ตำบลท่าสว่าง อำเภอเมือง จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งเป็นคนบ้านนี้มาแต่เกิด สังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด งานพัฒนาในระยะแรก ๆ ของหลวงพ่อคงวนเวียนอยู่กับปัญหาเฉพาะหน้า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ขาดถนน พระก็ชักชวนชาวบ้านและพระภิกษุมาช่วยกันทำถนน เมื่อขาดน้ำพระก็ไปช่วยเจรจากับชลประทานให้ส่งน้ำมาให้ นอกจากนั้นท่านยังได้รับตำแหน่งจากทางคณะสงฆ์ให้ทำหน้าที่หน่วยอบรมประชาชนประจำตำบล ซึ่งก็มีคนมาฟังเทศน์มากมายทุกครั้ง แต่หลวงพ่อรู้สึกไม่พอใจเมื่อยังเห็นอุบาสกอุบาสิกายิ่งเป็นหนี้มากขึ้นทุกที แม้จะมีถนน มีน้ำ มีคนมาฟังเทศน์กันมากมาย ท่านจึงคิดหาทางออกใหม่

หลังจากที่ท่านได้ร่วมศึกษากับหลายฝ่ายถึงปัญหาหนี้สินและปัญหาอบายมุขอันเป็นปัญหาใหญ่ของหมู่บ้าน ท่านก็ได้เริ่มงานสามอย่าง โดยยึดหลัก**การพัฒนาจิตใจกับวัตถุต้องไปด้วยกัน** แต่จิตใจต้องเป็นหลัก วัตถุเป็นรอง

๑. ฟื้นฟูคุณค่าของพุทธศาสนา (พ.ศ. ๒๕๒๑) โดยจัดอบรมกรรมฐาน**เป็นการปราบวัชพืชในนาก่อนการหว่านข้าว** พร้อมกันนั้นก็ได้อบรมเรื่องความเสียสละ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ อันเป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมของชุมชน

ผลได้จากโครงการนี้ คือ คนที่ติดสุราเลิกกันไปได้มาก มีผู้ประเมินว่า งานส่วนนี้เป็นหัวหอกของงานพัฒนาด้านวัตถุอย่างน่าพอใจทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ (พระประชา, ๒๕๒๖)

๒. ตัดปัญหาพ่อค้าคนกลาง (พ.ศ. ๒๕๒๑) รวมเงินจากชาวบ้านนำไปซื้อปุ๋ย อ.ต.ก. โดยตรงที่กรุงเทพฯ คนที่ไม่มีเงินวัดจะออกให้ไปก่อน ผลราคาปุ๋ยในจังหวัดสุรินทร์ลดลง บางแห่งลดลงต่ำกว่าราคาขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.)

๓. โครงการเยาวชนมอบที่ดินของวัดให้เยาวชนอาสาเข้ามาทำกินเพื่อจุนเจือครอบครัว หลังจากนั้นท่านก็ได้รับนิมนต์ให้ไปดูงาน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านงานพัฒนาหลายแห่ง รวมทั้งไปศรีลังกา เกาหลีใต้ ไต้หวัน และญี่ปุ่นด้วย

กิจกรรม

สหบาลข้าว

หลวงพ่อเริ่มพิจารณามาใกล้สาเหตุของปัญหามากขึ้น นั่นคือ ปัญหาข้าวไม่พอกินในฤดูทำนา ทำให้ชาวบ้านต้องกู้หนี้ยืมสินในอัตราดอกเบี้ยสูงเป็นหนี้สินเพิ่มทวีอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยความร่วมมือของคณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา (ศพพ.) สุรินทร์ และชาวบ้าน ท่านจึงตั้ง**สหบาลข้าว** (พ.ศ. ๒๕๒๔) ซึ่งท่านไม่ยอมใช้ และไม่ยอมเปลี่ยนชื่อตามที่ทางราชการขอให้ท่านใช้คำว่า **ธนาคารข้าว** แทน ท่านชี้แจงว่า สหบาลข้าว หมายถึง การรวมกันรักษาข้าวของตนให้เพิ่มพูนงอกงาม ซึ่งเป็นความหมายที่ดีอยู่แล้ว โดยก่อนเริ่มทำสหบาล ท่านได้จัดกรรมฐานรวมหมู่หลายครั้ง ซึ่งในการทำกรรมฐาน (แนวความคิดการพัฒนาที่ยึดจิตใจเป็นหลัก วัตถุเป็นรอง) นอกจากจะมีส่วนสำคัญในการดำรงบรรยากาศทางศาสนาให้เป็นหัวใจของชีวิตในชุมชนแล้ว ยังเป็นการปฏิเสธคำขวัญแบบวัตถุนิยมที่ว่า วัตถุต้องดีก่อนแล้วศีลธรรมจรรยาจะตามมา ในการทำกรรมฐานแต่ละครั้งมีคนร่วมขบวนการ

มากขึ้นเรื่อยๆ คนที่ติดสุราก็เลิกได้เป็นจำนวนมาก จากการที่ชาวบ้านเกือบทุกหลังคาเรือนตกเป็นทาสน้ำเมา ในที่สุดก็เหลือเพียง ๒-๓ คนเท่านั้น เวลาพ่อแม่เข้ากรรมฐาน ลูกๆก็จะหาบคอนอาหารไปส่ง เมื่อเข้าเขตวัดก็ต้องถอดรองเท้า นับเป็นความบันเทิงและมีสาระทางศาสนาอย่างครบถ้วน ในการทำกรรมฐาน ท่านชี้แจงจนชาวบ้านเข้าใจชัดเจนดีว่า สหบาลข้าวมิได้ทำเพื่อหวังผลกำไร หากแต่ทำเพื่อช่วยตนเองและช่วยเพื่อนบ้านปลดเปลื้องหนี้สิน และเพื่อความอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน การเริ่มตั้งสหบาลข้าวทุกครั้งหลวงพ่อจะบอกบุญชาวบ้านที่หลวงพ่อรู้จัก ให้นำผ้าป่าข้าวไปทอดร่วมกัน ข้าวที่ได้ถือเป็นหุ้นของส่วนรวมเพื่อเอาดอกผลมาบำรุงชุมชน การแบ่งผลกำไรของสหบาลข้าวร้อยละ ๕๐ เฉลี่ยตามผู้ถือหุ้น ร้อยละ ๔๐ บำรุงสหบาลข้าว อีกร้อยละ ๑๐ นำไปใช้ในกิจกรรมสาธารณประโยชน์ หลักการนี้ประกันไม่ให้กิจกรรมสหบาลข้าวกลายเป็นปัจจัยก่อให้เกิดนายทุนน้อยในหมู่บ้านขึ้น กลับช่วยฟื้นฟูชีวิตทางวัฒนธรรมและศาสนธรรมให้เข้มแข็งขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

งานสหบาลข้าวและกระบวนการพัฒนาที่หลวงพ่อนานทำนั้น มีเนื้อหาของความเป็นสังคมนิยมยิ่งเสียกว่าหลักการที่ใช้ในคอมมูนของประเทศสังคมนิยมเสียอีก (พระประชา, ๒๕๒๖) ตั้งแต่ปีเริ่มต้น (๒๕๒๔) จนถึงปี ๒๕๒๗ สหบาลข้าวเติบโตขึ้นมาก จาก ๑๒๘ หุ้น (๖๔๐ ถัง) ถึง ๓๔๘ หุ้น (๑,๗๔๐ ถัง) ถ้ารวมดอกเบี้ยก็เป็น ๒,๒๖๒ ถัง ซึ่งได้มาจากแหล่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. จากการถือหุ้นของสมาชิก

ข. จากผู้มีฐานะดีซึ่งมาเข้าหุ้น

ค. จากงานก่อเจดีย์ข้าวเปลือก อันเป็นงานประจำปีแต่โบราณตอนออกพรรษา

ง. จากการทำนาปี

จ. จากการทำนาปรัง **กระชับมิตร**

ข้าวในสหบาลได้ถูกนำไปใช้เพื่อการให้ชาวบ้านที่ไม่มีข้าวพอกิน

ระหว่างฤดูกาลเพาะปลูกกู้ยืม ส่วนหนึ่งไปใช้ในการสงเคราะห์ชาวบ้านที่ยากไร้ และอีกส่วนหนึ่งใช้เป็นทุนในหมู่บ้านอื่นก่อตั้งสหบาลข้าวต่อไป (พระประชา, ๒๕๒๖ และดุษฎี, ๒๕๒๗)

นากระชับมิตร

ประเพณี**ลงแขก** เป็นคำที่คุ้นหูคนไทยมาช้านาน แต่เมื่อระบบเงินตราเข้าไปมีอิทธิพลในชุมชน ชาวบ้านถูกทำให้คิดว่าการช่วยเหลือเกื้อกูลด้วยน้ำใจเป็นเรื่องของสูญเปล่าและเป็นความเสียเปรียบ เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏว่าชาวบ้านแถบข้างเคียงเริ่มจัดตั้งสหบาลข้าว โดยหลวงพ่อท่านเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงขึ้นอีกสี่แห่ง นอกจากนั้น ชาวบ้านหนองแขม อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ ก็ได้มานิมนต์ท่านไปช่วยริเริ่มงานสหบาลข้าวขึ้นอีกแห่ง ณ ที่นั่นเอง ท่านได้สำรวจเห็นที่ดินแปลงหนึ่งบริเวณหนองแขมสามารถทำนาปรังได้ ท่านจึงขอยืมที่จากเจ้าของที่ซึ่งเป็นสมาชิกสหบาลด้วย แล้วชักชวนชาวบ้านหนองแขมและบ้านอื่น ๆ มาร่วมกันทำนาผืนนั้น ทั้งนี้รวมทั้งนักพัฒนาและหน่วยอาสาสมัครจากสถาบันการศึกษาทั้งในท้องถิ่นด้วย ปีนั้น (๒๕๒๕) จึงได้ข้าวมาสมทบสหบาลข้าวรวม ๓๕๔ ถังจากการทำนากระชับมิตรครั้งนี้ อีกครั้งหนึ่งเมื่อต้นปี ๒๕๒๗ ซึ่งหลวงพ่อได้จัดทำนากระชับมิตรที่จังหวัดสุรินทร์ โดยระดมชาวบ้านจากสี่หมู่บ้านมาร่วมลงแขกดำนาพื้นที่ประมาณ ๑๐๐ ไร่ โดยชาวบ้านให้วัดยืมใช้ งานนี้นับเป็นการชุมนุมคนหลายกลุ่ม เช่น องค์การอนุเคราะห์เด็กขอนแก่นนำชาวบ้านจากอำเภอพลมาช่วยดำนาและศึกษาดูงานไปด้วยในตัว คณะกรรมการศาสนาเพื่อการพัฒนา (ศพพ.) ก็นิมนต์พระต่างถิ่นมาศึกษาดูงาน ข้าราชการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มาร่วมพิธีเปิด องค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่งก็มาทำข่าวและสารคดี ข้าวที่ได้จะเป็นของชาวบ้านร่วมกัน โดยแบ่งไว้ตามสหบาลข้าวหมู่บ้านต่าง ๆ ไม่ใช่ของวัดหรือของคนใดคนหนึ่ง

การทำนากระชับมิตรนอกจากจะเป็นการฟื้นฟูวัฒนธรรมเดิมในการลงแขกดำนา และหวังผลในการได้ข้าวเพื่อนำไปสร้างสหบาลข้าวแห่งใหม่ต่อ

ไปแล้ว ยังมีผลทางอ้อมต่างๆอีก กล่าวคือ

๑. เป็นการสร้างความสามัคคีระหว่างชาวบ้านในท้องถิ่น ต่างท้องถิ่น นักพัฒนา พระสงฆ์ ข้าราชการ เข้าด้วยกัน

๒. ประยุกต์ใช้วัฒนธรรมดั้งเดิมในงานพัฒนา

๓. เป็นการประชาสัมพันธ์ และให้การศึกษาทางตรงแก่ชาวบ้าน นักพัฒนา และผู้มาร่วมงาน

๔. คนเมืองได้เรียนรู้และเห็นคุณค่าของการทำนา

๕. สะท้อนวิธีการทำงานของชาวบ้านและคนในเมือง กล่าวคือ ชาวบ้านแต่ละคนสามารถทำงานได้ครบวงจร เช่น การถอนกล้ามัดกล้า ในขณะที่คนในเมืองถนัดที่จะแบ่งงานกันทำ ใครถอนก็ถอน ใครมัดก็มัด นอกจากนั้นยังสะท้อนให้เห็นว่าชาวบ้านทำงานด้วยความสนุก และได้ผลงานมากกว่าและกินน้อยกว่าคนในเมือง ในขณะที่คนในเมืองใช้เวลาทำงานน้อยและพักนาน กินจุบจิบ **บางทีเราอาจต้องเรียนรู้วิธีทำงานไม่ให้เหนื่อยอย่างชาวบ้านด้วย** (ดุษฎี, ๒๕๒๗)

สหกรณ์ร้านค้า

การตั้งสหกรณ์ร้านค้าในครั้งแรก เจ้าหน้าที่จังหวัดให้การสนับสนุน โดยจ้างพนักงานประจำร้านสหกรณ์ให้คนหนึ่ง แต่ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ยอมให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมรับรู้ในรายรับรายจ่าย เมื่อผิดหลักการหลวงพ่อท่านจึงประกาศตัดสัมพันธ์ ชาวบ้านทั้งหมดถอนหุ้นคืน แล้วพระกับชาวบ้านก็ร่วมกันสร้างเรือนใหม่เพื่อให้เป็นที่ทำการสหกรณ์ ให้ชาวบ้านร่วมทุนบริหารกัน และเปิดขายให้คนที่ไม่เป็นสมาชิกด้วย (พระประชา, ๒๕๒๖)

วัดกับการพัฒนาชุมชนยกกระบัตร

ความเป็นมาและแนวคิด

ก่อนที่พระครูสาครสังวรกิจเริ่มงานพัฒนาท้องที่นี้เมื่อ ๓๐ ปีก่อนหน้านี้

บริเวณดังกล่าวเป็นที่ที่มียุงชุม ชาวบ้านยากจนแสนเข็ญ มีอาชีพจับปลา ตัดฟืน เย็บจาก การคมนาคมลำบาก การปลูกข้าวไม่ได้ผล และเมื่อชาวบ้านไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง การลักเล็กขโมยน้อยไปจนถึงขั้นโจรกรรมก็มีมาก เมื่อประชาชนมีเวลาว่างมาก แต่ไม่มีอาชีพ เกิดความกลัดกลุ้มก็หันหน้าเข้าหาอบายมุข มีการต้มสุราเถื่อนและเล่นการพนัน กัดปลา ชนไก่ ในสภาพ-การณ์เช่นนี้ ถ้าหากพระจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้นำทางจิตใจและผู้นำในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาการลักขโมยของชาวบ้านและปัญหาอบายมุขได้ ชาวบ้านอาจจะมาวัดเพียงแต่เพื่อประกอบพิธีกรรม แต่กลับไปแล้วก็ไม่อาจจะนำเอาคำสั่งสอนของพระไปปฏิบัติทั้งหมด ทั้งนี้เพราะปัญหาของชาวบ้านส่วนใหญ่คือพื้นฐานทางเศรษฐกิจและปัญหาปัจจัยสี่ ซึ่งมิได้รับการแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงลงไป ท่านจึงเล็งเห็นว่า ถ้าหากแก้ปัญหาปากท้องของชาวบ้านได้จิตใจของชาวบ้านก็จะดีขึ้นด้วย

กิจกรรมที่ทำ

หลังจากที่ท่านพระครูได้ศึกษาถึงภูมิประเทศแล้วก็เห็นว่า ในกรณีที่มีน้ำเค็มนี้ ถ้าหากจะให้ชาวบ้านทำนาปลูกข้าวต่อไปคงจะไม่ได้ผล ประกอบกับท่านได้เห็นตัวอย่างจากจังหวัดสมุทรสงคราม ที่มีการปลูกมะพร้าวและทำน้ำตาลจากมะพร้าว ทำให้ชาวบ้านมีรายได้ดีพอสมควร ท่านจึงคิดว่า บริเวณดังกล่าวน่าจะปลูกมะพร้าวได้ แต่จะต้องแก้ปัญหาน้ำเค็มให้ตกไปเสียก่อน ท่านจึงเริ่มขอแรงชาวบ้านขุดคลองเพื่อนำน้ำจืดเข้ามา แล้วใช้คันดินที่ขุดได้เป็นทำนบกั้นน้ำเค็มมิให้เข้ามา พร้อมทั้งใช้เป็นถนนเพื่อการคมนาคมด้วย หลังจากที่ท่านได้ขุดคลองแล้ว ในการเทศน์ทุกครั้งท่านก็ใส่ความรู้ในเรื่องการปลูกมะพร้าวลงไปด้วย ชาวบ้านจึงเริ่มพากันปลูกมะพร้าว ในขณะเดียวกันก็ต้องออกไปรับจ้างทำงานนอกหมู่บ้านด้วยในระหว่างที่ต้นมะพร้าวยังไม่ให้ผล หลังจากมะพร้าวเริ่มให้ผลแล้วก็เริ่มมีการทำน้ำตาลมะพร้าวส่วนหนึ่ง อีกส่วน

หนึ่งก็จำหน่ายเป็นน้ำตาลสด มะพร้าวที่ปล่อยให้ออกลูกตามปกติก็นำผลไปจำหน่าย

เมื่อมะพร้าวเริ่มได้ผล ชาวบ้านก็เริ่มมีรายได้มากขึ้นและออกไปทำงานนอกหมู่บ้านลดลง กิจกรรมประเภทลักเล็กขโมยน้อยตลอดจนอบายมุขต่าง ๆ ก็ค่อย ๆ ลดน้อยลงและหมดไปในที่สุด เมื่อมีน้ำจืดเข้ามาชาวบ้านส่วนหนึ่งก็สามารถทำนาได้ แต่กิจกรรมหลักก็ยังคงเป็นการปลูกมะพร้าวทำน้ำตาล เพราะให้รายได้ดีกว่าและมีปริมาณเงินหมุนเวียนเร็ว หลังจากนั้นท่านได้พิจารณาว่า ร่องน้ำระหว่างคันดินยกขึ้นมาปลูกมะพร้าวในสวนมะพร้าวนั้นสามารถที่จะใช้เป็นที่เลี้ยงปลาได้ด้วย แต่เนื่องจากท่านเป็นพระสงฆ์ ท่านจึงมิได้ลงมือแนะนำชาวบ้านเองในเรื่องนี้ เพียงแต่ได้ปรารภเกี่ยวกับความเห็นในเรื่องนี้กับผู้ใหญ่บ้าน หลังจากนั้นผู้ใหญ่บ้านก็ได้เป็นผู้ดำเนินการจัดการแนะนำให้ชาวบ้านเลี้ยงปลาและขยายพันธุ์ปลามากขึ้น

ในระยะที่ฝรั่งเวียดนามราคาดีนั้น ท่านก็ได้แนะนำชาวบ้านให้ปลูกฝรั่งแซมในสวนมะพร้าวและบางแห่งมีการทำสวนฝรั่งขึ้นต่างหากด้วย ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี แต่ในที่สุดฝรั่งดังกล่าวราคาตกมาก จากกิโลกรัมละเกือบ ๑๐๐ บาท เหลือเพียงกิโลกรัมละ ๕-๑๐ บาท โดยที่ชาวบ้านจำหน่ายได้ราคาเพียงกิโลกรัมละ ๒-๓ บาท กิจกรรมการปลูกฝรั่งก็ต้องค่อย ๆ ลดลงไปโดยปริยาย

ในช่วงที่น้ำตาลทรายขาวราคาตก ซึ่งมีผลทำให้ราคาน้ำตาลมะพร้าวตกต่ำตามไปด้วย ท่านก็พิจารณากิจกรรมมาเสริมโดยทดลองปลูกต้นโกโก้ในที่ของวัดระหว่างต้นมะพร้าว ปรากฏว่าให้ผลดี จึงได้มีการแนะนำให้ชาวบ้านปลูกโกโก้เสริมการปลูกมะพร้าวต่อไป

จะเห็นได้ชัดว่ากิจกรรมของท่านนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการขยายฐานเศรษฐกิจให้ชาวบ้านตลอดเวลา การที่จะต้องขยายทุนทางเศรษฐกิจโดยมีการศึกษาการปลูกพืชพันธุ์ไม้เศรษฐกิจต่าง ๆ ประกอบ ก็เพราะปัญหาเกี่ยวกับด้านการตลาด จึงทำให้ท่านต้องค้นคิดหาวิธีการใหม่ ๆ เพื่อมาช่วยแก้ปัญหา

ให้ชาวบ้าน ในขณะนี้ท่านได้ข้อสรุปว่า ชาวบ้านนั้นไม่ควรพึ่งกิจกรรมในทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งทำให้ต้องพึ่งตลาดอยู่มาก หากจะต้องมีการกระจายกิจกรรมการผลิตโดยมีการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ๆ เอาไว้ด้วย เมื่อพืชชนิดหนึ่งราคาตกก็ยังอาจจะพอจุนเจือจากพืชอื่น ๆ ที่เหลือได้

นอกจากกิจกรรมในการผลิตแล้ว ท่านได้เริ่มกิจกรรมโรงเรียนเด็กเล็กขึ้น คือ นำเอาเด็กก่อนวัยเรียนมาให้การเลี้ยงดูในช่วงเวลากลางวัน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระผู้ปกครองที่ต้องออกไปทำงาน ทั้งจะได้ช่วยดูแลในเรื่องการโภชนาการของเด็กให้ได้รับประทานอาหารที่มีคุณภาพเหมาะสมกับวัย ทั้งนี้มิใช่ผู้ปกครองของเด็กยากจน แต่อาจจะไม่เข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาอาหารที่เป็นประโยชน์สำหรับเด็กเพียงพอ และที่สำคัญกว่านั้น ท่านได้มีโอกาสอบรมสั่งสอนเด็ก ๆ ด้วยตัวของท่านเอง เพื่อเป็นการอบรมนิสัยเด็กแต่เล็ก ๆ ให้มีจิตใจอ่อนโยน และเข้ามาอยู่ใกล้กับพระพุทธศาสนาตั้งแต่ยังเยาว์วัย

ปัญหาในการปฏิบัติงาน

เนื่องจากท่านพระครูท่านมีประสบการณ์ที่ไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่มิได้พยายามช่วยเหลือแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนโดยตรง บางครั้งท่านจึงตำหนิการกระทำของเจ้าหน้าที่และวิจารณ์การกระทำของรัฐอย่างตรงไปตรงมา เช่น ท่านเคยกล่าวว่า **รัฐไม่จริงใจต่อประชาชน** และไม่รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างจริงจังอย่างประเทศอื่น ๆ เช่น เกาหลี ไต้หวัน นอกจากนั้นประชาชนในตำบลของท่านยังประสบปัญหาจากภายนอกโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เกิดปัญหาแล้งจัดจนน้ำเค็มทะลักเข้ามามะพร้าวตายไปมาก ซึ่งมีสาเหตุเนื่องจากสร้างเขื่อนเจ้าเณรในการผลิตกระแสไฟฟ้า งานของท่านพระครูส่วนหนึ่งนั้นอยู่ภายใต้โครงการพัฒนาชนบทลุ่มน้ำแม่กลอง ซึ่งเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้ริเริ่มและผู้อำนวยการคนแรกของ

โครงการ โดยได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินจากมูลนิธิร็อคกี้เฟลเลอร์ แต่หลังจากเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตัวศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย เองได้รับการขอร้องจากศิษย์ให้เดินทางออกนอกประเทศ ระหว่างนี้ท่านถูกกล่าวร้ายโดยสื่อโฆษณาของรัฐว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นปีศาจของการพัฒนาชนบท โครงการโรงเรียนเด็กเล็กและโครงการตั้งกลุ่มเยาวชนใช้ที่ของวัดทำสวนฝรั่งถูกกรมพัฒนาชุมชนเข้ามารับช่วงดำเนินกิจการไปจากวัด จนในที่สุดกิจกรรมทั้งสองล้มเหลวลง ลักษณะเช่นนี้เป็นการพยายามลดบทบาทและทำลายกิจกรรมทางศาสนา ในขณะที่รัฐเองก็ไม่สามารถดำเนินการสืบทอดไปได้ ด้วยเหตุนี้ท่านพระครูจึงมีประสบการณ์ที่ไม่ดีต่อการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตลอดมา

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่ท่านพระครูได้พบก็คือ หลังจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ถึงแม้โจรผู้ร้ายจะหมดไป อบายมุขจะหายไปจากชุมชน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหากิเลสของมนุษย์ได้ ทั้ง ๆ ที่ชาวบ้านมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แต่เนื่องจากได้รับการโฆษณาจากสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทรทัศน์ ทำให้มีการยกระดับการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ท่านเคยปรารภว่า แม้เขาจะไม่จนเท่ากับเมื่อ ๒๐ ปีก่อน แต่เขาก็บ่นว่าจน...แต่มันจนแบบใช้จ่ายเกินตัว นอกจากนั้นชาวบ้านบางคนเริ่มหันมาเล่นที่ดิน คือซื้อที่ดินราคาถูกไว้เก็งกำไร ซึ่งท่านพระครูเห็นว่าเป็นกิเลสและเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่น ท่านจึงต้องหาทางแก้ไขโดยการดึงคนกลับเข้ามาหาธรรมะให้มากขึ้น

กลุ่มออมทรัพย์

กิจกรรมออมทรัพย์ที่ท่านตั้งขึ้นนี้ต่างกับกิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์อื่น ทั้งนี้ท่านได้เสนอให้ประชาชนออมทรัพย์ในลักษณะเพื่อ **ให้สามัคคีกันให้มาก อย่ามุ่งเงินทองมากจนเกินไป มุ่งให้คนรวยช่วยคนจน และป้องกันการเอารัดเอาเปรียบจากภายนอก สอนให้รู้จักต่อรอง เวลาจะทำอะไรจะได้ทำเป็นกลุ่ม**

และต้องโจมตีธนาคารให้แรงขึ้น เพราะธนาคารก็คือพวกคนรวยช่วยกันขูดรีดคนจน ปรากฏว่ากลุ่มออมทรัพย์เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว พอสิ้นปีที่ ๓ (๒๕๒๕) กลุ่มมีเงินฝากถึงแสนห้าหมื่นบาท มีการทำร้านค้าของกลุ่มด้วยจนสามารถตัดพ่อค้าคนกลางท้องถิ่นไปได้ เป้าหมายขั้นต่อไป คือ จะสามารถส่งผลผลิตไปส่งร้านค้าย่อยโดยตรงเลย โดยจะพยายามลดปัญหาพ่อค้าคนกลาง

ปลายปี พ.ศ. ๒๕๒๗ พระครูท่านได้คิดนวัตกรรมในการทำบุญเพื่อกลุ่มออมทรัพย์ขึ้นมาใหม่ คือ ท่านได้บอกบุญทอดผ้าป่า โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำรายได้จากการทอดผ้าป่าในครั้งนี้มาสนับสนุนกิจการกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งรายได้จำนวนหนึ่งจะนำไปเพื่อใช้ช่วยเหลือสมาชิกในตำบลหมู่บ้านที่ยังมีฐานะยากจน แต่อีกส่วนหนึ่งจะนำเอาไปเป็นกองทุนสำหรับช่วยงานพัฒนาในลักษณะที่ท่านทำอยู่ที่แห่งอื่นต่อไป พระครูท่านปรารภว่า **ถ้าอาตมาอยากจะสร้างวัดสร้างโบสถ์วิหารนั้นสามารถที่จะเรี่ยไรเงินได้ง่าย ถึงแม้จะไม่ส่งคนไปติดต่อขอรับบริจาคก็จะมีผู้มาติดต่อขอทำบุญกับวัดโดยตรง แต่ถ้าหากจะเรี่ยไรเงินเพื่อนำไปช่วยเหลือผู้อื่นที่ประสบเคราะห์กรรมมากกว่า ชาวบ้านมักไม่ค่อยเต็มใจจะบริจาค เพราะทัศนคติของชาวบ้านยังติดอยู่กับคตินิยมทางวัตถุ ซึ่งยังจำเป็นที่จะต้องแก้ไขความคิดนี้** การเสนอการทอดผ้าป่าดังกล่าวจึงเป็นการทดสอบการแก้ไขทัศนคติของชาวบ้าน

ปิดทองฝังลูกนิมิต ระดมทุนเพื่อการพัฒนา

เนื่องจากวัดของท่านอยู่ตรงกันข้ามกับวัดเกตุมวดี บนถนนสายธนบุรี-ปากท่อด้วยกัน โดยที่วัดตรงกันข้ามได้เน้นเรื่องการก่อสร้างถาวรวัตถุขนาดใหญ่และมีคนจำนวนมากไปบริจาค ส่วนท่านพระครูนั้นไม่เคยสร้างวัดเลย มีแต่สร้างถนนหนทางและนำความเจริญเข้าหมู่บ้าน ชาวบ้านจึงปรารภให้ท่านสร้างโบสถ์หลังใหม่ขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ท่านพระครูได้จัดงานปิดทองฝังลูกนิมิตขึ้นโดยได้แจกกระบอกไม้ไผ่ออมสินก่อนหน้านี้มาถึงสองปี ปรากฏว่ามีรายได้ทั้งหมด ๘ ล้านบาท โดยที่ท่านพระครูเป็นผู้ออกแบบและควบคุม

การก่อสร้างเอง ทำให้ท่านสร้างได้อย่างประหยัดกะทัดรัดและสวยงาม โดยได้ทั้งโบสถ์และเมรุ และยังคงเหลือเงินอีก ๑.๕ ล้านบาท จัดเป็นกองทุนพัฒนา ตอนแรกท่านคิดว่าจะใช้ทุนที่ได้เป็นปัจจัยต่อรองให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์ปลดอบายมุข (จะกู้ได้ต้องละอบายมุขก่อน) ในหมู่บ้านต่าง ๆ ขยายตัวออกไปจากศูนย์กลางตำบลที่ท่านทำอยู่ ประสบความสำเร็จแล้ว แต่เมื่อลองหยั่งสถานการณ์ดูแล้ว พบว่าคนที่จะละอบายมุขได้นั้นจะต้องมีฐานะดีพอสมควร ท่านจึงหันมาจัดการบวชเยาวชน จัดตั้งกลุ่มเยาวชนพุทธ ฝึกอบรมด้านธรรมะวิชาชีพและฝึกสมาธิ ถ้าไม่อยากศึกษาต่อก็สามารถขอยืมเงินได้ ท่านพิจารณาเห็นว่า เยาวชนเหล่านี้จะเป็นผู้นำชุมชนในอนาคตอีก ๕-๑๐ ปีข้างหน้าได้ ท่านพระครูได้ตั้งความหวังไว้ว่า หลังจากที่ก่อสร้างโบสถ์เรียบร้อยแล้วจะมาเน้นงาน**กรรมฐาน** หรือเป็นการนำมติที่ลึกซึ้งทางด้านจิตใจให้แก่ชุมชน **เพื่อยกฐานะทางวิญญาณให้ยกกระบัตรเป็นหมู่บ้านนักบุญ** (พระประชา, ๒๕๒๖) แต่ท่านก็ยอมรับว่า **ยังอีกไกล**

จิตสำนึกทางการเมือง

ความสำเร็จอีกประการหนึ่งของโครงการพัฒนาที่ยกกระบัตร เห็นได้จากจิตสำนึกทางการเมืองในหมู่ผู้นำชาวบ้าน โดยได้ปลดนายอำเภอไปแล้ว ๒ คน กล่าวคือ เมื่อผู้นำท้องถิ่นได้ทำงานร่วมกับนายอำเภอและพบว่านายอำเภอโกงเงินทอง พระครูจึงให้ช่วยกันเก็บหลักฐานต่าง ๆ เอาไว้ แล้วเสนอเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชา เป็นผลให้นายอำเภอถูกสั่งย้าย อีกรายหนึ่ง เมื่อรวบรวมหลักฐานได้แล้ว พระครูได้บอกให้นายอำเภอทำงานที่รับปากกับชาวบ้านไว้ให้เสร็จ แล้วขอให้ย้ายตนเองออกไป ซึ่งนายอำเภอก็ปฏิบัติตาม ทำให้ข้าราชการทั้งที่อำเภอและจังหวัดรู้จักเกรงใจประชาชนในท้องถิ่นอย่างน้อยก็ในระดับหนึ่ง อีกครั้งหนึ่งเมื่อทางราชการจะทำผนังกั้นน้ำไม่ให้ไหลเข้ามา ซึ่งถ้าทำจริงน้ำจะท่วมไร่นาเสียหาย ขณะนั้นอยู่ในช่วงห้ามประท้วงและพอดีกับมีน้ำท่วมที่หนองคาย พระครูจึงนำขบวนชาวบ้านนำน้ำตาลไปบริจาคให้ ผู้ประสบภัยน้ำ

ท่วมที่จังหวัดหนองคายที่ศาลากลางจังหวัด ทางอำเภอสกัดกั้นแต่ก็ไม่เป็นผล ท่านจึงถือโอกาสรายงานความเดือดร้อนให้ทางจังหวัดตลอดจนสื่อมวลชนทราบ ในที่สุดโครงการนี้ก็ระงับไป

งานพัฒนาของพระครูสาครสังวรกิจในระยะแรกตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า ปากท้องอิ่มแล้วจิตใจจะดีงาม ท่านจึงใช้เป็นแนวทางด้านให้ความมั่นคงในการครองชีพแก่ชาวบ้าน โดยพิจารณาลักษณะอาชีพให้สอดคล้องกับลักษณะภูมิประเทศและภูมิอากาศ ทั้งนี้โดยมีพระเป็นผู้นำ แต่ปรากฏว่าความสำเร็จของงานด้านปากท้องเกิดขึ้นควบคู่ไปกับ **ความทันสมัย** ที่แผ่ขยายเข้ามา พระครูจึงเริ่มเน้นการฟื้นฟูระบบคุณค่าเก่าๆ เช่น การเกื้อกูลซึ่งกันและกัน รวมทั้งการพยายามจะกำหนดชะตากรรมของตนเองให้ได้ เช่น การรวมกลุ่มเพื่อสร้างพลังต่อรอง ตัดพ่อค้าคนกลาง การระดมทุนในท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนา รวมถึงความพยายามที่จะสร้างกลุ่มผู้นำท้องถิ่นทั้งที่เป็นฆราวาสและพระสงฆ์ขึ้นมาด้วย

หากจะเปรียบเทียบกับการพัฒนาของราชการ ท่านพระครูกล่าวเสมอว่าราชการไม่จริงจังกับการแก้ไขปัญหาของชาวบ้าน และพยายามแยกส่วนศาสนาออกไปจากวงการพัฒนาดังที่ปรากฏ คือ เมื่อราชการแยกเอางานพัฒนาไปแล้วโครงการก็ล้ม แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าราชการจะก่อให้เกิดปัญหาไปเสียทั้งหมด ที่ได้มาร่วมกันแก้ปัญหาก็มี ไม่ว่าจะเป็นกรณีศึกษาใดที่ได้ยกขึ้นมาเสนอข้างต้นก็ตาม เมื่อพิจารณาร่วมกันแล้วก็อาจสรุปหลักเกณฑ์บางอย่างแห่งกลยุทธ์การพัฒนาแนวใหม่ ซึ่งถือกำเนิดมาจากปฏิบัติการทางสังคมของชาวบ้านเอง ว่าได้แก่

๑. เริ่มจากการสำนึกรู้เชิงวิพากษ์ต่อกระแสการพัฒนาแบบทันสมัยที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

๒. การพัฒนาจากภายในชุมชนหรือหมู่บ้าน โดยยึดเอาชุมชนเป็นฐานและคำนึงถึงความรู้ชนิดที่มีอยู่ในชนบทนั้นๆ เป็นพื้นฐาน

๓. ฟื้นฟูความภาคภูมิใจในคุณค่าพื้นบ้าน สร้างเสริมความผูกพันกับ

ชุมชนและชีวิตชาวบ้านร่วมกัน

๔. สร้างเสริมความมั่นคงในการครองชีพแก่ชาวบ้าน (สร้างงานและความมั่นคงในอาชีพและจิตใจ)

๕. การมีส่วนร่วมกำหนดและตัดสินใจของชาวบ้าน โดยยึดชาวบ้านผู้รู้ผู้อาวุโสของชาวบ้าน พระสงฆ์ ฯลฯ เป็นหลัก หน่วยงานเอกชนภายนอกและส่วนราชการไปร่วมและสนับสนุน

เปรียบเทียบนวัตกรรมใหม่ตามกรณีศึกษา กับงานพัฒนาของทางราชการ

ถ้าหากจะสรุปงานพัฒนาขององค์กรเอกชน กลุ่มเกษตรกรและพระที่ท่านนำการพัฒนาเปรียบเทียบกับงานพัฒนาชนบทที่รัฐเป็นผู้จัดทำตามมติต่าง ๆ ซึ่งอาจจะไม่ครอบคลุมประเด็นทั้งหมด ก็อาจจะแสดงให้เห็นได้โดยย่อดัง

เปรียบเทียบกลยุทธ์การพัฒนาชนบทที่ผ่านมาแต่เดิม กับกลยุทธ์จุลภาคของนวัตกรรมใหม่ในกรณีศึกษา

ประเด็นเปรียบเทียบ	กลยุทธ์พัฒนาแต่เดิม (จากเบื้องบน)	กลยุทธ์พัฒนาโดยชาวบ้าน (จากเบื้องล่าง)
๑. มองปัญหาการพัฒนา	ชาวบ้านเป็นตัวปัญหา ปัญหาอยู่ที่ระดับปัจเจกบุคคล	ปัญหามาจากระบบ โครงสร้าง และเหตุปัจจัย
๒. ความหมายของการพัฒนา	การช่วยเหลือโดยองค์การภายนอก (เมตตาโปรดสัตว์)	การแก้ปัญหาโดยกลุ่มคนที่ประสบปัญหา
๓. คติ	สงเคราะห์บรรเทาทุกข์ ผู้ให้-ผู้รับ (เป้าหมาย-วัตถุ)	ช่วยตนเอง (สงเคราะห์พัฒนา) (คน)
๔. ขอบเขต เป้าหมาย และวิธีการ	ทั่วไปทั้งพื้นที่หรือหมู่บ้านโดยไม่คำนึงและไม่จำแนกกลุ่มคน	มุ่งที่กลุ่มคนยากจนและชุมชนนักพัฒนา
๕. ผู้นำการเปลี่ยนแปลง	เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำเนินตามนโยบายส่วนกลางผู้นำทางการเมือง	(ผู้กระตุ้น) ผู้นำตามธรรมชาติ เช่น พระสงฆ์ ผู้เฒ่าผู้แก่ การเมือง
๖. ความรู้ที่เป็นพื้นฐาน	ความรู้จากผู้รู้ภายนอกที่วางกรอบให้	ภูมิความรู้ของชาวบ้านที่สั่งสมกันมา
๗. หน่วยดำเนินการ	องค์กรที่ราชการมีคำสั่งหรือมีกฎรองรับ จดทะเบียน	องค์กรธรรมชาติในหมู่บ้าน
๘. ประเภทกิจกรรม	เป้าหมายหลาย ๆ อย่าง ทั้งความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจ หรือจำเพาะอย่างไป	มุ่งหมายเพื่อการศึกษาและความตื่นตัว เพิ่มขีดความสามารถของตนเองด้วยเสมอ
๙. การมีส่วนร่วม	ชาวบ้านเข้ามาร่วมมือกับทางราชการตามแนวทางที่วางไว้	ราชการหรือองค์กรภายนอกเข้าไปสนับสนุนกิจกรรมที่สืบเนื่องอยู่แล้วของชุมชน (พระสงฆ์ ชาวบ้าน ครู)
๑๐. โครงสร้างการบริหาร	การกำกับแนะนำทางแนวตั้งจากเบื้องบน (ราชการ)	ประสานระดับต่าง ๆ ในรูปกรรมการ โดยเน้นการตัดสินใจขององค์กรประชาชน

ตารางต่อไปนี้

นอกจากมิติต่าง ๆ ที่นำมาเปรียบเทียบในตารางข้างบนนี้ ลักษณะของความแตกต่างที่เป็นรูปธรรมก็คือ

๑. การทำงานของนักพัฒนาชนบทของท้องถิ่นหรือชาวบ้านนั้น มุ่งไปที่การแก้ปัญหาพื้นฐานที่ชาวบ้านมองเห็นและเข้าใจ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นการขยายฐานทางเศรษฐกิจและการปลดหนี้สินเป็นประการสำคัญ ซึ่งถ้าหากเป็นโครงการของรัฐมักจะมุ่งไปด้านบริการทางการศึกษาและสาธารณสุขมากกว่า เพราะถ้าเน้นไปด้านการแก้ปัญหาเศรษฐกิจแล้วมักจะทำไม่สำเร็จ เนื่องจากติดขัดปัญหาต่าง ๆ มากมาย แต่ถ้าหากไปทำงานด้านบริการการศึกษาและสาธารณสุขแล้วมองเห็นผลได้ชัดเจนกว่า แต่ก็มิได้สนองความต้องการขั้นพื้นฐานของชาวบ้าน

๒. ปัญหาเรื่องความจริงใจในการทำงานพัฒนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่มีความจริงใจไปเสียทั้งหมด ถึงแม้จะจริงใจก็ยังทำอะไรไม่ได้มากเหมือนกับชาวบ้านหรือผู้นำชุมชน ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้มีผลประโยชน์ร่วมโดยตรงเหมือนเช่นชาวบ้านที่เข้ามาทำการพัฒนาแก้ปัญหาของเขาเอง ดังนั้นถ้าเริ่มจากพื้นฐานที่เท่าเทียมกับความเข้มข้นของความตั้งใจจริงในการทำงานพัฒนาจึงแตกต่างกันตั้งแต่เริ่มต้น

๓. ลักษณะของงานพัฒนานั้นต้องอาศัยเวลาเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะเป็นกระบวนการรับรู้ปัญหาและแก้ไขปัญหาของชาวบ้านทั้งหมด โดยอาศัยศึกษาจากบทเรียนและประสบการณ์ที่ได้รับ งานในลักษณะเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีความจำกัดในเรื่องเวลา ดังนั้นการทำงานจึงมักเป็นไปในรูปการทุ่มทุนและวิทยาการ ตลอดจนความรู้ แต่ไม่สามารถเน้นหนักในเรื่องกระบวนการเรียนรู้ รับรู้ปัญหา และที่สำคัญที่สุดก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมักจะไม่เข้าใจปัญหาของชาวบ้านอย่างแท้จริงในระดับที่ลึกลงไปถึงรากเหง้าของปัญหา

๔. การพัฒนาขององค์กรเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระสงฆ์นั้น ท่าน

จะมุ่งไปที่การพัฒนาจิตใจพร้อม ๆ ไปกับการพัฒนาทางวัตถุ คือ ท่านเล็งเห็นว่าวัตถุและจิตใจจะต้องได้รับการพัฒนาไปพร้อมกัน ท่านเองก็ได้รับบทเรียนจากประสบการณ์ว่า การพัฒนาจิตใจโดยที่ไม่มีการพัฒนาวัตถุนั้นก็ทำได้เพียงในรูปแบบของพิธีกรรม แต่ไม่สามารถยกระดับจิตใจของชาวบ้านให้สูงขึ้นได้ แต่ถ้าหากพัฒนาวัตถุเร็วเกินไปจนจิตใจพัฒนาตามไม่ทันก็จะเกิดปัญหาเช่นกัน การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นยากที่จะประสบผลสำเร็จในด้านดุลยภาพระหว่างการพัฒนาวัตถุและจิตใจ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความไม่พร้อมในด้านการเป็นผู้นำทางด้านจิตใจ ซึ่งต่างกับพระสงฆ์ ถึงแม้ทางการจะมีโครงการที่เรียกว่า **แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะลดอบายมุขในหมู่บ้านลง ก็จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาของท่านพระครูสาครสังวรกิจ ซึ่งท่านพบว่าผู้ที่ยังละอบายมุขไม่ได้นั้นมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี ดังนั้นดุลยภาพการพัฒนาทางวัตถุและจิตใจจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ และต้องอาศัยผู้ที่เฝ้าสังเกตติดตามปัญหาอย่างใกล้ชิดและมีความพร้อม จึงจะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ กรณีปัญหาเรื่องดุลยภาพระหว่างจิตใจและวัตถุนี้ แม้แต่โครงการของผู้นำท้องถิ่นเองเช่นกรณีของกลุ่มเกษตรกรเฉนียง ก็ไม่สามารถจะจัดการได้ดีเท่ากับที่พระท่านเป็นผู้ดำเนินการ

การอยู่รอดขององค์กรพัฒนาเอกชน ท่ามกลางกระแสบริโภคนิยม

ในปัจจุบันการขยายตัวของโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลสืบเนื่องจากการสร้างคุณค่าด้านการบริโภคขนานใหญ่ให้เกิดขึ้นเป็นฐานรองรับ การโหมโฆษณาชวนเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ ผ่านสื่อมวลชนทุกประเภท ซึ่งมีเนื้อหากระตุ้นเร่งเร้าให้ผู้คนอยากได้อยากมี ทำให้ผู้คนในสังคมไทยรับเอาระบบคุณค่าแบบบริโภคนิยมกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการบีบรัดทางอ้อมให้ต้องหารายได้มากขึ้น จะด้วยโดยวิธีการใดก็ตาม ภาวะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อองค์กรพัฒนาเอกชนโดยตรง เว้นแต่งานพัฒนาที่ดำเนินการโดย

พระสงฆ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการต่อสู้กับลัทธินี้โดยเฉพาะ ถึงกระนั้น ลัทธิดังกล่าวก็มีส่วนทำให้งานของพระสงฆ์เกิดปัญหาได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะกลุ่มชนที่พระสงฆ์หรือองค์กรพัฒนาเอกชนกำลังทำกิจกรรมเพื่อช่วยแก้ปัญหา กลับมีปัญหาร้ายแรงและซับซ้อนกว่าเดิม นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานองค์กรเอกชนเองก็ถูกกระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยมกระหน่ำเอาด้วยเช่นกัน การทำงานขององค์กรเอกชนในลักษณะเดิมซึ่งเป็นงานที่เสียสละและไม่เป็นงานอาชีพ เริ่มจะมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงกับวัฒนธรรมดังกล่าว ประกอบกับองค์กรพัฒนาเอกชนของไทยเป็นจำนวนมากในปัจจุบันต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ และโดยที่ในสายตาของประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นว่าประเทศไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศในเอเชียและแอฟริกาเป็นจำนวนมาก จึงเริ่มงดให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่ก็คือ คนเป็นจำนวนมากต้องเสียที่ดินให้แก่สิ่งที่เป็นสาระแก่การพัฒนาที่เป็นแก่นสารน้อย เช่น สนามกอล์ฟและรีสอร์ท เป็นต้น เมื่อประสบกับปัญหาทางการเงิน ในขณะที่มีปัญหาเรื่องแนวทางด้วย คือ การหนุนให้เกษตรกรทำการเกษตรผสมผสาน การเกษตรแบบธรรมชาติ เป็นเรื่องที่ยากมากขึ้น เนื่องจากที่ดินมีราคาสูงขึ้น จึงยิ่งเพิ่มความยากลำบากในการแก้ปัญหาให้มากยิ่งขึ้น ในขณะที่เงื่อนไขทางการเมืองนั้นยังคงเป็นระบบธุรกิจการเมืองผสมกับอำนาจนิยมและอำนาจของระบบราชการแต่ก็ไม่พ้นความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับธุรกิจ ทำให้การต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น ลักษณะดังกล่าวยิ่งเป็นการจำกัดศักยภาพในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน การปรับยุทธวิธีในการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนอย่างต่อเนื่องจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการปรับยุทธวิธีดังกล่าว อุทัย ดุลเกษม (๒๕๓๓) ได้เสนอแง่คิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องพิจารณาว่า การเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ ตลอดจนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งของสังคม ในการเป็นปฏิกิริยาต่อวัฒนธรรมการพัฒนา

กระแสหลักในสังคมไทย อันเป็นธรรมชาติของภาวะความขัดแย้งทางสังคม (social contradictions) ในเมื่อแนวการพัฒนากระแสหลักมุ่งใช้ในทางเสริมโครงสร้างการผลิตขนาดใหญ่ เป็นกระแสที่มุ่งเอาประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง แนวทางที่เป็นปฏิกิริยาต่อแนวทางพัฒนากระแสหลักก็ย่อมเกิดขึ้น จึงยิ่งเป็นความจำเป็นในการดำรงอยู่ต่อไปขององค์กรพัฒนาเอกชน ในขณะเดียวกันต้องพัฒนาให้มีศักยภาพมากขึ้น เพื่อให้มีพลังทัดทานต่อการพัฒนากระแสหลัก เพราะแนวทางดังกล่าวมิได้เปลี่ยนแปลงไป แต่กลับมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และเมื่อองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคม ก็ควรจะได้รับการส่งเสริมหนุนช่วยจากทุกคนที่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เพื่อที่จะให้กระบวนการทางสังคมได้มีศักยภาพสูงขึ้น พอที่จะเป็นพลังต่อรองกับกระบวนการทางสังคมอื่น ๆ ที่สนับสนุนการพัฒนากระแสหลัก และถ้าหากเห็นพ้องกันว่าการพัฒนากระแสหลักที่เป็นอยู่ในเวลานี้เป็นการพัฒนาที่ทำลายศักยภาพของประชาชน เป็นการทำลายศักดิ์ศรีของมนุษย์ เป็นการทำลายทรัพย์สินสาธารณะ และเป็นการนำประเทศชาติไปสู่ความหายนะ การเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อหนุนให้ขบวนการนี้มีพลังรุกมากยิ่งขึ้น เป็นสิ่งที่จำเป็น

๒. เมื่อยอมรับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคม จะต้องยอมรับต่อไปว่า การปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในเนื้อแท้ก็คือการทำงานทางการเมือง ดังนั้นผลควรตามมาก็คือ จะต้องมีโครงสร้างของกระบวนการที่มีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรและผู้ปฏิบัติงานอย่างมีระบบและมีแผนงานที่แน่นอน ทั้งนี้ต้องอาศัยการจัดตั้งสถาบันการศึกษาอบรมสำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างเป็นระบบและถาวร จะต้องจัดให้มีโครงสร้างของการจัดกิจกรรมด้านฝึกอบรมให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ในระยะยาวอาจจะต้องมีการร่วมมือกับสถานฝึกอบรมและสถาบันการศึกษาในต่างประเทศด้วย นอกจากกิจการด้านฝึกอบรม

แล้ว จะต้องมีกิจกรรมด้านวิจัยและประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว งานลักษณะดังกล่าวเป็นงานที่รีบด่วนที่จะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนที่องค์กรพัฒนาเอกชนของไทยจะอ่อนเปลี้ยไปกว่าในปัจจุบัน

๓. เมื่อผู้ปฏิบัติงานเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดขององค์กรพัฒนาเอกชน การตระเตรียมหนุ่มสาวเพื่อให้เข้าสู่อาชีพดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการตระเตรียมดังกล่าวต้องเน้นการฝึกฝนวิธีคิด วิธีวิเคราะห์ และการพัฒนาจิตสำนึกทางสังคม ส่วนด้านอื่นๆ นั้นควรเป็นเรื่องรอง การเตรียมในลักษณะดังกล่าวต้องเป็นลักษณะของการร่วมมือกันกับสถาบันการศึกษา ซึ่งเท่าที่ผ่านมาในอดีตงานทางด้านนี้ยังมีน้อยและไม่ค่อยเป็นระบบ

๔. ในขณะเดียวกัน ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรพัฒนาเอกชนน่าจะสร้างวัฒนธรรมในการดำเนินชีวิตที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่สังคมได้ ซึ่งหมายถึงการดำเนินชีวิตอย่างรู้เท่าทันกลอุบายของระบบทุนนิยมและวัฒนธรรมบริโภคนิยม ซึ่งหมายถึงการดำเนินชีวิตแบบเรียบง่าย และจะต้องมีความกล้าแกร่งทางจริยธรรมที่จะปฏิเสธสิ่งเย้ายวนใจต่างๆ อย่างองอาจ ต้องรู้เท่าทันและปฏิเสธการดำเนินชีวิตที่ส่งเสริมการทำลายระบบนิเวศ การเรียกร้องให้ปฏิบัติดังกล่าวนับว่าเป็นเรื่องยาก เพราะศัตรูมิได้มาจากภายนอก แต่ซ่อนอยู่ในตัวของเราเอง จะต้องรำลึกดังคำกล่าวของท่านเจ้าคุณพระยาอนุมานราชธนว่า

เงินเป็นแค่ปัจจัยให้เกิดความสุข ไม่ใช่ตัวความสุขโดยตรง ความสุขที่แท้จริง คือ ปัญญา อนามัย ไมตรี สามัคคีธรรม และการงานที่เป็นสัมมาชีพ และสิ่งเหล่านี้ต้องมีความประพฤติการปฏิบัติด้วยความมานะพยายาม มีความขยันหมั่นเพียรประกอบด้วย จึงสมบูรณ์

๕. องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องยืนอยู่บนขาของตนเอง เพราะการพึ่ง

เงินจากต่างประเทศนั้นอาจจะเริ่มจากเงินอย่างเดียว แต่ในที่สุดจะมีปัญหาในด้านการพึ่งความคิดด้วย ตราบใดที่องค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่สามารถสลัดพันธนาการนี้ออกได้ จะเป็นการยากที่จะหวังให้ประชาชนผู้เสียเปรียบเลิกพึ่งพาจากภายนอก

๖. เนื่องจากรากเหง้าของปัญหาที่เข้ามากระทบ โดยเฉพาะจากระบบทุนนิยมและบริโภคนิยมนั้นมิได้เกิดจากปัจจัยภายในประเทศส่วนเดียว แต่มีบางส่วนที่เป็นผลกระทบจากภายนอกด้วย การร่วมมือจากประชาชนผู้มีใจรักความเป็นธรรมจากประเทศอื่นๆ ด้วย มีการเรียนรู้ถ่ายทอดประสบการณ์ซึ่งกันและกันจึงเป็นสิ่งจำเป็น การสร้างเครือข่ายของประชาชนระหว่างประเทศจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ก่อให้เกิดพลังร่วมในการแก้ไขปัญหา การสร้างเครือข่ายในลักษณะดังกล่าวจะทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนมีฐานะเป็นพลังทางสังคมที่มีความจริงจังเพิ่มมากขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนและงานพัฒนาของรัฐ

จากลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนในลักษณะที่เป็นอุดมคตินั้นจะต้องเน้นหนักบทบาทในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคม ในลักษณะนี้ย่อมมีทั้งลักษณะที่ขัดแย้งและประนีประนอมได้กับการปฏิบัติงานของรัฐ ในส่วนที่เป็นเรื่องใดนั้นเป็นผลจากนโยบายการพัฒนาของรัฐตามแนวกระแสหลัก แต่ส่วนที่อาจจะประสานกันได้นั้นก็คือถ้าหากหน่วยงานของรัฐนั้นปฏิบัติงานด้วยเจตนามุ่งหวังที่จะให้ชาวชนบทได้มีฐานะและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งไม่ตื่นเต้นไปกับการพัฒนากระแสหลักแล้ว ย่อมสามารถปฏิบัติงานร่วมไปกับองค์กรพัฒนาของเอกชนได้ โดยที่การทำงานของรัฐจะต้องยอมรับว่าเป็นระบบงานที่ใหญ่เทอะทะ ไม่คล่องตัวและมักจะทำงานในลักษณะที่เป็นสูตรสำเร็จ ในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศเนื่องจากเข้าใจปัญหาการพัฒนาชนบทว่าเป็นปัญหาทางเทคนิค แต่ขณะเดียวกันข้อได้เปรียบของการปฏิบัติงานของรัฐก็คือ มีทั้งกำลังเงิน กำลังคน

และมีระบบบริหารงานที่แน่นอน ซึ่งเป็นข้อด้อยขององค์กรพัฒนาเอกชน แต่จุดเด่นขององค์กรพัฒนาเอกชนนั้นอยู่ที่ความคล่องตัว รวดเร็ว และเข้าถึงปัญหาได้ตรงประเด็น ถ้าหากรัฐจะเข้าใจถึงศักยภาพและประโยชน์ขององค์กรพัฒนาเอกชน ก็น่าจะใช้องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหัวหอกในการเข้าไปเก็บข้อมูลและศึกษาปัญหาในรายละเอียดในพื้นที่ พยายามทำความเข้าใจและเรียนรู้จากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน แล้วใช้ความรู้เหล่านั้นมาปรับวิธีการทำงานของตนให้เหมาะสม ชาวชนบทจะได้รับผลพวงจากการพัฒนาโดยตรงอันเกิดจากการร่วมมือในลักษณะดังกล่าว ในทางตรงกันข้าม ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องรวมตัวกันทำหน้าที่คัดค้านนโยบายการพัฒนาที่จะนำมาซึ่งความหายนะต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศในระยะยาว การทำงานในลักษณะที่เป็นการเคลื่อนไหวและให้ความรู้ในวงกว้างแก่ประชาชนเป็นสิ่งที่จำเป็น บทบาทนี้อาจจำเป็นจะต้องทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนเกิดมีปัญหาความกระทบกระเทือนกับการทำงานของรัฐ และสร้างความสัมพันธ์ในลักษณะขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐแทนการร่วมมือ ซึ่งเป็นลักษณะขัดแย้งของการทำงานอันเกิดจากหน้าที่หลักขององค์กรพัฒนาเอกชนเอง ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากรัฐฉลาดพอและมีสายตาไกล ก็ควรจะสนับสนุนงานพัฒนาขององค์กรเอกชนให้เป็นที่ยอมรับและมีความมั่นคงต่อเนื่องในการทำงาน โดยถือว่าการคัดค้านท้วงติงจากมิตรนั้นเป็นสิ่งที่ดี เพราะจะทำให้พิจารณาปัญหาต่าง ๆ รอบด้านมากขึ้น

แน่นอนที่ว่าลักษณะความสัมพันธ์ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอุดมคติ ในความเป็นจริง ปัญหาการครอบงำทางการเมืองอันเป็นผลจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับการครอบงำจากภายนอกของระบบทุนนิยม ตลอดจนวัฒนธรรมบริโภคนิยม ย่อมเป็นการยากที่จะทำให้รัฐมีทัศนคติในลักษณะดังกล่าวต่อองค์กรพัฒนาเอกชนได้ และในความเป็นจริงองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนมากก็มิได้มีลักษณะเช่นแบบที่เป็นอุดมคติ แต่บางอย่างก็มีลักษณะพึ่งพาและโน้มเอียงตามอำนาจรัฐ เพื่อความ

อยู่รอดและผลประโยชน์ส่วนตัวขององค์กรและผู้ปฏิบัติงาน ในขณะเดียวกันก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นจำนวนมาก ถึงแม้จะมีความคิดดี แต่ก็มีระบบทำงานที่ส่งเสริมความเป็นปัจเจกบุคคลนิยมสูง ทำให้การทำงานไม่เป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน มีความอ่อนแอภายในตั้งแต่แรกเริ่ม ขาดความน่าเชื่อถือ ทั้งหมดคือสภาพของความเป็นจริงที่ยังคงดำรงอยู่ และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบทในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้แนวโน้มส่วนใหญ่ของงานพัฒนาชนบทโดยรัฐตั้งแต่ ๒๕๒๓ เป็นต้นมาจะเริ่มมีทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิมบ้างก็ตาม (โคทม, ๒๕๒๗)

เอกสารประกอบการศึกษา

๑. อภิชัย พันธเสน และคณะ, ๒๕๒๘, *การศึกษากับการมีงานทำ* รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒. อุทัย ดุลเกษม, ๒๕๓๓, *วัฒนธรรมสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย* ปาฐกถาพระยาอนุมานราชธนอนุสรณ์ อันดับ ๒ ณ หอประชุมพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ, ๑๔ ธันวาคม

๓. โคทม อารียา, ๒๕๒๗, *องค์กรพัฒนาเอกชนและความสัมพันธ์กับรัฐ* (เอกสารอัดสำเนา)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กุหลาบ สายประดิษฐ์, ๒๕๑๘, *เบื้องหลังการปฏิวัติ ๒๔๗๕,* พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ บูรพาแดง

กนกศักดิ์ แก้วเทพ, ๒๕๒๖, *ประวัติการเคลื่อนไหวของชาวนาจากอดีต-ปัจจุบัน : บทวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง,* รายงานวิจัย สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ, ๒๕๒๔, "ความด้อยพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในชนบท" ใน *ลัทธิอาณานิคมแผนใหม่* สมชัย วงศาภาคย์ บรรณาธิการ กรุงเทพฯ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ๒๕๑๗, *"ภาษีที่ดิน" วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๔ เล่มที่ ๑ มิถุนายน - กันยายน

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, ๒๕๒๑, *ชาวนากับที่ดิน : ปฏิวัติหรือปฏิรูป* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ดวงกมล

ขวัญใจ สมิธ, ๒๕๒๓, *"คำนิยามของความยากจนและปัญหาในทางปฏิบัติในการวัดความยากจน"* บทความเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติเรื่องปัญหาและนโยบายเกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทย จัดโดย สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น ๔-๖ มกราคม

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท ภาค กทม., ๒๕๒๕, *ทำเนียบองค์กรสมาชิก กป. อพช. ภาค กทม. และองค์กรเครือข่าย* กุมภาพันธ์

โคทม อารียา, ๒๕๒๗, *องค์กรพัฒนาเอกชนและความสัมพันธ์กับรัฐ* เอกสารอัดสำเนา

โฆษิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, ๒๕๒๓ *การวิเคราะห์เศรษฐกิจชนบท : แนวโน้มและลำดับความสำคัญ* กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มิถุนายน

จิรวรรณ ชัยพาณิช และคณะ, ๒๕๒๓, *การสร้างงานในชนบท* จุลสารเฉพาะกรณี ห้องสมุดรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เล่มที่ ๘ ตุลาคม

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ๒๕๒๗, *การแจกแจงผลประโยชน์และภาระของโครงการแทรกแซงตลาดข้าวขององค์การตลาดเพื่อการเกษตร ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๖* วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒, มิถุนายน

ฉลาดชาย รมิตานนท์, ๒๕๒๗, "สภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของสังคมหมู่บ้านชนบทกับการรวมกลุ่มของประชาชน วิเคราะห์กรณีหมู่บ้านภาคเหนือ" ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ, ศักดิ์โสภาการพิมพ์

ชัยอนันต์ สมุทวนิช, ๒๕๒๗, "ระบบราชการกับแนวการมีส่วนร่วมของชุมชน : พิจารณาในแง่มหภาค" ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ, ศักดิ์โสภาการพิมพ์

ไชยยงค์ ชูชาติ, ๒๕๑๗, "การปฏิรูปที่ดิน" *วารสารกรมพัฒนาที่ดิน,* กันยายน

ดุษฎี อังสุเมธางกูร, ๒๕๒๗, "ลงแขกดำนากระชับมิตร" *จดหมายเหตุกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม* ฉบับที่ ๒๗ มิถุนายน - กันยายน

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ, ๒๕๑๘, "การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ" *วารสารธรรมศาสตร์* ๕ (มิถุนายน - กันยายน)

ทวีศิลป์ สืบวัฒนะ, ๒๕๒๑, *การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ๒๕๒๑, "การปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย : ปัญหาและนโยบาย" *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ* Volume 7 No. 3, พฤษภาคม - กรกฎาคม

นิคม จารุมณี, ๒๕๑๙, *กบฏบวรเดช พ.ศ. ๒๔๗๖* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๒๗, "สภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา" ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ, ศักดิ์โสภาการพิมพ์

ประพันธ์ ปิยะวัฒน์, ๒๕๒๖, "คำสัมภาษณ์ : ๕ นาทีกับความจำเป็นพื้นฐาน" *ข่าวโครงการพัฒนาสังคม,* กันยายน

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ๒๕๒๐, "การปฏิรูประบบที่ดินและโครงสร้างเกษตรกรรมกับปัญหาแรงงานในชนบท" *เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง การพัฒนาการสร้างงานในชนบทเพื่อการพัฒนาชนบท* จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ, ณ โรงแรมเชียงอินทร์ เชียงใหม่ ๒๑ - ๒๕ พฤศจิกายน

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ๒๕๒๑, "เศรษฐศาสตร์การเมืองของชนชั้นชาวนา" ใน *ทางเดินของชาวนาไทย* หนังสือรวบรวมบทความของปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, ๒๕๒๒, *ระบบเศรษฐกิจไทย แนวความคิดเกี่ยวกับกึ่งเมืองขึ้น - กึ่งศักดินา* จัดพิมพ์โดยกลุ่มเศรษฐศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กันยายน

ปรีชา อุยตระกูล, ศิริวรรณ ตั้งบุญธินา, พิเชษฎ เพชรน้ำรอบ, ๒๕๓๖, "นโยบายรัฐในการจัดสรรที่ทำกิน บทเรียนจาก คจก." *เอกสาร*

สำหรับคณะกรรมาธิการของรัฐสภา โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ, สถาบันนโยบายศึกษา, มกราคม

ปรีดี พนมยงค์, ๒๕๒๖, *ปรีดี พนมยงค์* โครงการปรีดี พนมยงค์ และสังคมไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พระประชา ปสันนะธัมโม, ๒๕๒๖, "ค่าของพระกับชะตากรรมของชนบท : ศึกษาเฉพาะกรณี" *เอกสารโครงการศึกษาบทบาทของพระพุทธศาสนาในสังคมไทย,* กรุงเทพฯ

พินิต สุวรรณะชฎ, ๒๕๒๘, *การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม,* จัดพิมพ์เพื่อเป็นอนุสรณ์เนื่องในงานพระราชทานเพลิงศพนางนิกร กิจบัญชา (บุญ-ถนอม สุวรรณะชฎ) ณ ฌาปนสถานวัดโสมนัสวิหาร ๑๑ ธันวาคม

พิมพ์วัลย์ ปรีชาสวัสดิ์, ลือชัย ศรีเงินยวง และบุษยมาศ บุญใจเพ็ชร, ๒๕๒๗, "วิเคราะห์การมีส่วนร่วมของชุมชนในงานกองทุนยาและเวชภัณฑ์ประจำหมู่บ้าน" ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ, ศักดิ์โสภาการพิมพ์

ไพโรจน์ สุจินดา, ๒๕๒๑, *"ประชากรกับความต้องการที่ดินทำกิน"* เสนอในที่ประชุมสัมมนาเรื่องนโยบายบางประการในการจัดที่ดินและข้อเสนอโครงการระบบทะเบียนที่ดิน ๑๕ - ๑๗ กุมภาพันธ์

ภูมิธรรม เวชยชัย, ๒๕๒๗, *บทบาทองค์กรอาสาสมัครเอกชนในการสร้างสถาบันชุมชนเพื่อการพัฒนา* วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหา-

บัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมธี ครองแก้ว, ๒๕๒๔, "การพัฒนาชนบทโดยขจัดปัญหาความยากจน" ใน *เศรษฐกิจไทย อดีตและอนาคต,* ลือชัย จุลาศัย และมิ่งสรรพ์ สันติกาญจน์ บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ

เมธี ครองแก้ว และคณะ, ๒๕๒๔, "โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล" *การประเมินผลและการวิเคราะห์,* กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ, ๒๕๑๘, "การวัดระดับความยากจนในประเทศ" *วารสารธรรมศาสตร์ ๕* (มิถุนายน - กันยายน)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ๒๕๓๐, "เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเมี่ยมข้าว" *เอกสารวิจัยหมายเลข ๒๓,* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัชนี ชาตะสิงห์, ๒๕๒๑, *บทบาทของพลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ในระยะหกปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๘๑)* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วนิดา ชัยมงคล, ๒๕๑๙, "จุดมุ่งหมายในการพัฒนาชนบท" *การพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบ,* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารินทร์ วงศ์หาญเชาวน์, ๒๕๒๑, "นโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่จะส่งเสริมองค์กรผู้ใช้แรงงานชนบท" *เอกสารประกอบการสัมมนา*

ระดับชาติ เรื่อง สถาบัน สังคม ในชนบท และการร่วมมือของประชาชนในการพัฒนาชนบท จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ณ โรงแรมปทุมรัตน์ อุบลราชธานี, ๔ - ๑๐ กันยายน

ศิริ ผาสุก, ๒๕๒๖, "กลุ่มเกษตรกร : องค์กรประชาชนอันเป็นรากฐานแห่งประชาธิปไตย (กรณีของกลุ่มเกษตรกรทำนาเฉนียง)" *สังคมพัฒนา* ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕ - ๖

สมชาย หลั่งหมอยา, ๒๕๒๑, *ปัญหาชาวนาและนโยบายของรัฐบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ๒๕๒๓, *การพัฒนาชุมชน* กรุงเทพฯ ไทยวัฒนาพานิช

สุวิทย์ ยิ่งวรพันธ์, ๒๕๑๒, *การพัฒนาชนบทในประเทศไทย,* ธนบุรี โรงพิมพ์ประชาพาณิชย์

สุมาลี นิตยานนท์, ๒๕๒๔, "การพัฒนาชนบทและความยากจน : บทวิจารณ์" ใน *เศรษฐกิจไทย อดีตและอนาคต* ลือชัย จุลาศัย, มิ่งสรรพ์ สันติกาญจน์ บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ

สุนทรี อาสะไวย์, ๒๕๒๑, *บทบาทของรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนา : พิจารณาเฉพาะกรณีประวัติโครงการรังสิต พ.ศ. ๒๔๓๑ ถึง ๒๔๓๗*

รายงานวิจัยหมายเลข ๑ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์

เสน่ห์ จามริก, ๒๕๒๗, "นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย" ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, กรุงเทพฯ, ศักดิ์โสภาการพิมพ์

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๗, *บันทึกขั้นตอนการดำเนินงานพัฒนาแนวความจำเป็นพื้นฐานไปปรับใช้ในการพัฒนาด้านสังคมของประเทศ* เอกสารหมายเลข ค.พ.ส. ๒๗-๑๑ - ๑๘, ๗ มิถุนายน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๗ - ๒๕๒๘, *แนวทางการพัฒนาระดับจังหวัดโดยใช้ความจำเป็นพื้นฐาน* โครงการพัฒนาสังคม เอกสารหมายเลข ค.พ.ส. ๒๗ - ๐๙ - ๖๖, ๒๐ มีนาคม

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๒๕ *รายงานประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๔* เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ ๑๐๓, กองวิชาการและแผนงาน, เมษายน

สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม, ๒๕๓๖, "ปฏิรูปที่ดิน เพื่อชาวนาชาวไร่ผู้ใช้ที่ทำกิน" *วารสารของสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร* ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - กันยายน

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ๒๕๓๖, *สถิติการเกษตร* กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว., ๒๕๒๓ *ปัญหาการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย* กรุงเทพฯ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ผู้พิมพ์

อคิน รพีพัฒน์, ม.ร.ว., ๒๕๒๗, "การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทในสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย" ใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา* ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ บรรณาธิการ ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล กรุงเทพฯ, ศักดิ์โสภาการพิมพ์

องค์กรพัฒนาเอกชนร่วมจัดการสัมมนาสิ่งแวดล้อม '๓๖, ๒๕๓๖ *สิ่งแวดล้อม '๓๖* ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม, ธันวาคม

อนันต์ เกตุวงศ์, ๒๕๒๓, *การบริหารการพัฒนา* กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อภิชัย พันธเสน และคณะ, ๒๕๒๘, *การศึกษากับการมีงานทำ* รายงานวิจัย, กองวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ, ๒๕๓๑, *การเมืองเรื่องข้าว* โครงการนโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

อภิชัย พันธเสน, ๒๕๓๗, *การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน,* สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, สิงหาคม

อภิชาติ ทองอยู่, ๒๕๒๗, *วัฒนธรรมกับชุมชน : ทัศนะว่าด้วยทางเลือกใหม่ของงานพัฒนา,* รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์

อุทัย ดุลยเกษม, ๒๕๓๓, *วัฒนธรรมสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย* ปาฐกถาพระยาอนุมานราชธนอนุสรณ์ อันดับ ๒ ณ หอประชุมพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ๑๔ ธันวาคม

ภาษาอังกฤษ

Batson, Benjamin A., 1984, *The End of Absolute Monarchy in Siam,* Singapore, Oxford University Press.

Claire, G., 1977, *Freedom of Association and Economic Development,* ILO, Geneva. Coombs, Philip H., 1985, The World Crisis in Education : The View from the Eighties Oxford University Press.

Cordova, V.O., and Barker, R.S., *The Effect of Modern Technology on Labor Utilization in Rice Production,* International Rice Research Institute (IRRI) Paper, No. 77-7, Los Banos, Laguna.

Douglass, Mike, 1979, *Regional Development for Rural Development : The Case of the Central Plains of Thailand* School of Development Studies, University of East Anglia. April.

Frank, Andre. G., 1966, *Development of Under Development* in Monthly Review, September.

Friedmann, J. and Douglass, M., 1975, *Agropolitan Development : Toward a New Strategy for Regional Planning in Asia,* Paper presented at the UNCRD Seminar of Industrialization Strategies and the Growth Pole Approach to Regional Planning and Development : The Asian Experience, Nagoya Japan, 4-13 November.

Friedmann, J. and Weaver, C., 1978, *Territory and Function,* UCLA, School of Architecture and Urban Planning.

Goulet, Denis E., 1968, *"Development for What ?" in Comparative Political Studies,* Sage Publication Inc. Vol. 1. No. 2. July.

Hagen, Everett, E., 1971 *Personality and Entreprencership, How Economic Growth Begins : A Theory of Social Change* in J.L. Finkle and R.W. Gable, Political Development and Social Change, New York : John Wiley & Sons. Inc.

ILO, 1975, *The Poor in Asian Development, and ILO Programme Eight Asian Regional Conference Colombo, Sept.-Oct. Report 1 (Part 1), Part 2,* Ratifications and Implementations of Sected International Labour Conventions by Asian Countries.

ILO, 1977, *Structure and Functions of Rural Workers' Education,* Geneva.

ILO, 1978, *Special Services of Rural Workers' Organization,* A Workers' Education Manual, Geneva.

Ingram, James C., 1971, *Economic Change in Thailand since 1850-1970,* Stanford, Stanford University Press.

Johson, David B., 1976, *Opening A Frontier : The Expansion of Rice Cultivation in Thailand in the 1890's* Contribution to Asian Studies, 9.

Kitahara, A., 1977, "The Forms of Rural Labor and Their Roles in the Rural Economy in Thailand" in S. Hiroshima, ed., *Hired Labor in Rural Asia,* Institute of Developing Economics, Tokyo.

Kridakara, Sithiporn, 1970, *Some Aspects of Rice Farming in Siam,* Bangkok, Suksit Siam.

Luther, Hans U., 1978, *Peasants and State in Contemporary Thailand,* Hamburg.

Malloch, D.E., 1852, *Siam : Some General Remarks on Its Production,* Calcutta.

Ministry of Finance, 1916, *Statistical Year Book of the Kingdom of Siam* B.E. 2459.

Nartsupha, Chattip, 1986, "The Village Economy in the Pre-Capitalist Thailand" in Seri Phongphit, ed., *Back to the Roots, Village and Self-Reliance in a Thai Context,* Culture and Development Series; Bangkok, Rural Development Documentation Centre.

Neher, Clark D., 1975, "Thailand," in R.N. Kearney, ed., *Politics and Modernization in South and Southeast Asia,* John Wiley and Sons.

Onchan, Tonroj, 1977, *Rural Poverty, Income Distribution and Employment in Developing Asian Countries : Review of Past Decade,* Kasetsart University.

Pallegoix, Mgr, 1969, *Description du Royaume Thai ou Siam Westmead,* England, Gregg International.

Poot, H., 1979, "Evaluation of the Tambon Development Programme in Thailand," *Asian Employment Programme Working Papers,* ILO-ARTEP, Bangkok, March.

Quaritch, Wales, H.G., 1934, *The Ancient Simese Government and Administration,* New York, Paragon Books.

Rabibhadana, Akin, 1978, *Experimental Study of Self-helped Organizations in Rural Areas,* Thai Khadi Research Institute, mimeo, Bangkok.

Rabibhadana, Akin, et.al, 1978, *Thai-German Agriculture Extension*

Programme. (TG-AEP) : Assesment and Recommendation, German Agency for Technical Cooperation and Department of Agricultural Extension, December.

Rabibhadana, Akin, 1979, *Social and Institutional Aspects of the TG-AEP (Thai-German Agricultural Extension Project),* Thai Khadi Research Institute, mimeo, Bangkok.

Riggs, Frederick W., *Administration in Developing Countries,* Boston: Houghton Miffin Company.

Salih, K., and Lo, F., 1979, "Polarization Reversal and Policy of Regional Closure" in W. Stohr and D.R.F. Taylor, *Development from Above or Below ? Radical Approaches to Spatial Planning in Developing Countries,* John Wiley and Sons.

Saysawang, Paitoon, 1978, *An Economic History of the Chao Phraya Delta, 1850-1890,* Thammasat University, Faculty of Economics Research Report Series No. 8.

Samudvanija, Chai-anan, 1980, *Farmers Movement in Modern Thai Politics* Paper presented in Thai-European Seminar, Amsterdam, the Netherlands.

Siamwalla, Ammar, 1975, "A History of Rice Policies in Thailand" in Prateep Sondysuwan (ed.) *Finance, Trade and Economic Development in*

Thailand : Essays in Honour of Khunying Suparb Yossundara, Bangkok.

Siamwalla, Ammar and Wongtrangan, Kanok, 1985, *Institutional Basis of Thai Rice Policies,* (manuscript).

Skinner, William G., 1957 *Chinese Society in Thailand : An Analytical History,* Ithaca, Cornell University Press.

Sriswasdilek, J., and Barker, R.S., 1974, *Factor Influencing the Economic Benefits of the High-Yielding Rice Varieties in Don Chedi, Suphanburi, Thailand,* International Rice Research Institute (IRRI), Los Banos, Laguna, November.

Taylor, D.R.F., 1978, *The Role and Function of Lower Order Centers in Rural Development,* paper presented at the UNCRD Seminar on Rural-Urban Transformation and Regional Development Planning, Nagoya, Japan, 31 October to 10 November.

Thirlwall, A.P., 1972, *Growth and Development with Special Reference to Developing Economics, London and Basingstoke* : The Macmillan Press Ltd.

Tirasawat, Penporn, 1977, *Economic and Housing Adjustments of Migiants in Greates Bangkok,* Institute of Population Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.

Tomosugi, T., 1977, *Concepts of Labor in Peasant Societies in Northern Chao Phraya Delta : An Economic Anthropological Approach to Social Change,* in S. Hirashima, ed., *Hire Labor in Rural Asia,* Institute of Developing Economy, Tokyo.

Turton, Andrew, 1987, *Production, Power and Participation in Rural Thailand : Experience of Poor Farmers' Groups,* Bangkok, United Nations Research Institute for Social Development.

UNDP and FAO, 1977, *Starting from Below,* Asian Survey of Agrarian Reform and Rural Development, Rome.

Van der Heide, J. Homaans, 1903, *General Report on Irrigation and Drainage in the Lower Manam Valley,* Bangkok.

Vella, Waltes F., 1955, *The Impact of the West on Government in Thailand,* Berkeley, University of California Press.

Verhagen, Koenraad, *Cooperative Research and Planning with Small Farmer,* Interim Report on Field Research in Thailand and Sri Lanka, mimeo.

Vongkomolshet, Detchard, 1958, *Administrative, Judicial, and Financial Reforms of King Chulalongkorn, 1868-1910,* M.A. Thesis, Cornell University.

Weidner, Edward W. (ed), 1970, *Development Administration in Asia Kingsport, Tennessee* : Kingsport Press, Inc.

Weaving, R.V. ed., 1976, *Public Works Programes in Developing Countries : A Comparative Analysis,* IBRD, World Bank Staff Working Paper, No. 224, Washington, D.C.

World Bank, 1975, *Rural Development,* Washington, D.C.

World Bank, 1978, *Thailand : Selected Issues in Rural Development,* Background Working Paper No. 4 for World Bank Report, Towards a Development Strategy of Full Participation.

World Bank, 1980, *Poverty in Northeast Thailand,* Annex III to the Report of the Rural Development Strategy Mission, February.

Young, Stephen, 1979, "The Northeastern Thai Village : A Non-participatory Democracy" in Clark D. Neher (ed.), *Modern Thai Politics : From Village to Nation,* Schenkman, Cambridge, Mass.

Zimmerman, Carle C., 1931, *Siam : Rural Economic Survey,* 1930-1931, Bangkok, Bangkok. Times.

หนังสือมูลนิธิภูมิปัญญาที่ยังมีจำหน่าย

ชื่อหนังสือและผู้เขียน **ราคา**

๑.	บทเรียนจาก ๑๘ พฤษภามหาวิปโยคกับการฟื้นฟูบูรณะชาติบ้านเมือง ศ. นพ.ประเวศ วะสี (พิมพ์ครั้งที่ ๓)	๑๕ บาท
๒.	ฮีต-คองอีสานและปกิณกคดี พ่อจารย์บัวศรี ศรีสูง	๙๐ บาท
๓.	ภูมิปัญญาชาวบ้านกับการพัฒนาชนบท เล่มที่ ๑-๒	๒๐๐ บาท
	รวมงานเขียนของนักเขียนหลายคน (จำหน่ายเป็นชุด)	
๔.	มองอนาคต บทวิเคราะห์เพื่อปรับเปลี่ยนทิศทางสังคมไทย ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง รศ.ศรีศักร วัลลิโภดม และ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ (พิมพ์ครั้งที่ ๓)	๖๐ บาท
๕.	ทฤษฎีไร้ระเบียบกับทางแพร่งของสังคมสยาม ดร.ชัยวัฒน์ ถิระพันธ์ (พิมพ์ครั้งที่ ๒)	๗๐ บาท
๖.	ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพฯแห่งหนึ่ง ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์	๕๐ บาท
๗.	ยุทธศาสตร์ทางปัญญาของชาติ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของสังคมทั้งหมดร่วมกัน ศ. นพ.ประเวศ วะสี (พิมพ์ครั้งที่ ๓)	๒๕ บาท
๘.	ธรรมวิทยาศาสตร์ น.พ.ประสาน ต่างใจ (พิมพ์ครั้งที่ ๒)	๑๐๐ บาท
๙.	มนุษย์กับความคิด น.พ.ประสาน ต่างใจ (พิมพ์ครั้งที่ ๒)	๑๐๐ บาท
๑๐.	พัฒนาชนบทไทย : สมุทัยและมรรค ตอน แนวคิด ทฤษฎี และภาพรวมการพัฒนา รศ. ดร.อภิชัย พันธเสน	๑๕๐ บาท

หนังสือมูลนิธิภูมิปัญญาตามรายการข้างต้นนั้น หาซื้อเล่มใดจากที่อื่นไม่สะดวก
โปรดติดต่อที่ร้านหนังสือ **ร้านนายอินทร์** ทั้ง ๓ แห่ง คือ
ร้านนายอินทร์ สาขาท่าพระจันทร์
ร้านนายอินทร์ สาขารามคำแหง
ร้านนายอินทร์ สาขาโชคชัย ๔

ภาพปก : บุญร่วม บุญเลิง

การที่ ดร.อภิชัย พันธเสน อาจารย์เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความสนใจเรื่องชนบท จึงมีความสำคัญยิ่งนัก เพราะความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับชนบทเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเข้มแข็งของชนบทขยายตัวออกไปได้ วิชาการในที่นี้ หมายถึง องค์ความรู้ แนวคิดหรือทฤษฎี การลงมือปฏิบัติ และการวิจัยที่จะสร้างความรู้ให้งอกงามยิ่งขึ้น

หนังสือชื่อ พัฒนาชนบทไทย ของ ดร.อภิชัย เล่มนี้ จึงมีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือทางปัญญาเกี่ยวกับชนบทสำหรับพหุชน ถ้าได้มีการช่วยกันสานต่อปัญญาเกี่ยวกับชนบท ก็จะแก้วิกฤตการณ์ทางสังคม และก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและสันติ

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี

ประธานมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

กรรมการมูลนิธิภูมิปัญญา